

Allegato A alla Delibera 211/21/CONS

**Linee guida per l'analisi di impatto della
regolamentazione nell'Autorità per le garanzie
nelle comunicazioni**

INDICE

| | |
|--|--------|
| 1. Introduzione | - 1 - |
| 2. L’AIR nel contesto dell’AGCOM | - 2 - |
| 3. L’individuazione degli ambiti di intervento | - 3 - |
| 4. I contenuti dell’AIR | - 7 - |
| 4.1 L’analisi del contesto | - 8 - |
| 4.2 L’individuazione degli obiettivi e degli indicatori associati | - 8 - |
| 4.3 L’individuazione dei destinatari | - 10 - |
| 4.4 Le opzioni di intervento | - 10 - |
| 4.5 La valutazione delle opzioni | - 12 - |
| 4.6 La comparazione delle opzioni | - 18 - |
| 5. Gli aspetti procedurali | - 19 - |
| 5.1 Le tipologie di AIR | - 19 - |
| 5.2 L’avvio dell’AIR | - 20 - |
| 5.3 La Relazione AIR | - 21 - |
| 5.4 Le richieste di informazioni | - 22 - |
| 6. Il monitoraggio e la valutazione ex post | - 22 - |
| 7. Principali riferimenti bibliografici per i metodi di valutazione | - 24 - |

1. Introduzione

L'analisi di impatto della regolamentazione (d'ora in poi AIR) si configura come un istituto giuridico che ha la finalità di concorrere alla qualità dell'attività normativa, intesa in termini di trasparenza dei processi decisionali e proporzionalità delle decisioni pubbliche.

L'applicazione dell'AIR, infatti, consiste nello svolgimento di un percorso trasparente di analisi che si innesta nella fase di avvio di un'istruttoria procedimentale, o è precedente ad esso, e si articola lungo l'intero iter regolamentare al fine di assicurare un adeguato apporto conoscitivo, basato sull'evidenza empirica e su analisi qualitative e quantitative, in merito all'opportunità e ai contenuti di un determinato ambito di intervento normativo o regolatorio. Questa attività confluisce in un documento (**Relazione AIR**) nel quale sono presentati gli esiti dell'analisi di impatto ripercorrendo le varie fasi che la caratterizzano.

Nell'ambito delle politiche nazionali di *better regulation*, l'AIR è riservata a iniziative normative di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Più in particolare, nello svolgimento dell'AIR, le amministrazioni procedono all'individuazione e alla comparazione di opzioni di regolamentazione alternative, inclusa quella di non intervento, valutandone in termini economici e sociali la fattibilità e gli effetti previsti (in termini di costi e benefici)¹.

Mentre per l'attività legislativa e regolamentare del Governo e delle amministrazioni dello Stato l'applicazione dell'AIR è soggetta a una disciplina procedurale e metodologica unitaria², **le Autorità indipendenti sono tenute a effettuare l'analisi di impatto ai sensi di una distinta disciplina legislativa che ne riconosce espressamente l'autonomia nel dettare "forme e metodi"**³.

Ciò premesso, un confronto con i criteri adottati a livello nazionale risulta in ogni caso utile per l'adozione di criteri generali e procedure in materia di AIR nell'ambito dello specifico ordinamento dell'AGCOM.

Nel contesto dell'Autorità, la **valutazione riguarda gli effetti di opzioni alternative di intervento regolamentare mediante comparazione delle conseguenze positive e negative attese dalle proposte oggetto di valutazione.**

L'applicazione di tale strumento ha **l'obiettivo di migliorare la qualità della regolamentazione (cd. *better regulation*) promuovendo l'efficacia e l'efficienza degli interventi**, attraverso l'assunzione di scelte informate e consapevoli circa i diversi effetti che la regolazione è suscettibile di produrre. Al contempo, l'AIR, che rientra negli strumenti di semplificazione amministrativa, risponde alla finalità di **rendere conto, in modo chiaro e trasparente, dell'operato del *policy maker* al complessivo sistema dei soggetti pubblici e privati con i quali si relaziona (c.d. *accountability*).**

L'adozione delle decisioni finali resta in ogni caso una scelta discrezionale rispetto alla quale l'analisi di impatto ha un ruolo di guida e supporto, consentendo di sostanziare con analisi qualitative

¹ Questo aspetto è esplicitato, per esempio, dal DPCM 15 settembre 2017, n. 169 recante "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione".

² La disciplina dell'AIR è dettata dall'articolo 14, legge 28 novembre 2005, n. 246 "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" e dal summenzionato DPCM 15 settembre 2017, n. 169 "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione". Ulteriori disposizioni in materia di AIR sono state introdotte dallo Statuto delle imprese (Legge 11 novembre 2011, n. 180) e dal decreto "Semplifica Italia" (decreto-legge 5 febbraio 2012 convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012, n. 35).

³ L'articolo 12 della legge n. 229 del 2003 introduce un obbligo generale nei confronti delle Autorità indipendenti con funzioni di vigilanza, controllo e regolazione dei mercati di dotarsi "nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme e metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) per l'emanazione di atti normativi e generali, di programmazione o pianificazione e, comunque, di regolazione".

e quantitative la valutazione preventiva degli effetti e, quindi, di motivare in maniera oggettiva le decisioni assunte.

Il presente documento illustra le **Linee guida** in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) nell'ambito delle attività regolamentari concernenti i settori di competenza dell'AGCOM, previste dall'articolo 1, comma 3 della delibera n. 125/16/CONS recante "*Disposizioni in materia di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)*" (di seguito Regolamento AIR).

In particolare, affinché l'AIR sia d'ausilio al processo decisionale, **nel condurla è opportuno contemperare l'accuratezza dell'istruttoria tecnica, da un lato, e la flessibilità del procedimento valutativo, dall'altro**. Di conseguenza, la disciplina e gli indirizzi metodologici dell'analisi di impatto, di seguito presentati, sono ispirati a un approccio pragmatico che consente di adattare i contenuti della valutazione e le fasi in cui si articola il processo.

A seguire, il paragrafo 2 richiama le disposizioni in materia di AIR con cui l'Autorità ha disciplinato l'istituto; il paragrafo 3 chiarisce l'individuazione degli ambiti di intervento e le categorie di atti cui si applica l'AIR; il paragrafo 4 descrive i contenuti tipici dell'analisi e gli aspetti metodologici; il paragrafo 5 definisce gli aspetti procedurali per l'avvio dell'AIR e la sua integrazione nell'ambito dei procedimenti dell'Autorità; infine, il paragrafo 6 presenta alcune riflessioni sulle necessarie attività di monitoraggio ex post connesse all'AIR.

2. L'AIR nel contesto dell'AGCOM

Sul piano operativo, il Regolamento AIR dell'Autorità (**delibera n. 125/16/CONS**) ha disciplinato l'attuazione dell'analisi di impatto nell'attività di AGCOM, chiarendone l'ambito di applicazione (art. 1), le disposizioni procedurali per lo svolgimento (art. 2) e per la pubblicazione dei risultati (art. 3). In particolare, il Regolamento ha previsto l'adozione di linee guida deputate a stabilire criteri e procedure di selezione dei procedimenti, modalità e termini per lo svolgimento dell'AIR.

Per ciò che riguarda gli aspetti organizzativi, il Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità (**delibera n. 696/20/CONS**) individua l'Unità organizzativa competente in materia di analisi *ex ante* e verifica *ex post* di impatto della regolamentazione (art. 19 bis) attribuendo la responsabilità di svolgimento di tali analisi al Servizio economico-statistico (di seguito SES).

L'attribuzione della responsabilità di svolgimento dell'AIR al SES risponde alle indicazioni fornite dalle *best practice* internazionali⁴, secondo le quali è opportuno che le istituzioni che applicano l'AIR dispongano di una unità dedicata, in posizione terza rispetto ai provvedimenti da valutare e con accesso a informazioni e dati adeguati. In tal senso, la realizzazione delle valutazioni di impatto (AIR, verifica di impatto della regolamentazione - VIR e misurazione degli oneri amministrativi - MOA) da parte del SES, quale unità dedicata, ha l'obiettivo di fornire un apporto conoscitivo il più possibile oggettivo e supportato dalla disponibilità di banche dati e informazioni quantitative in un'ottica generale di integrazione degli strumenti di *better regulation* all'interno del ciclo della regolamentazione⁵. Al riguardo, il SES è peraltro l'Ufficio di statistica attraverso il quale l'Autorità partecipa al Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

Spetta al responsabile del procedimento cui l'AIR si applica – e dunque alle Direzioni di volta in volta coinvolte – lo *screening* dei procedimenti da sottoporre ad AIR sulla base delle indicazioni fornite dalle presenti **Linee guida** (v. par. 3), nonché la cura degli aspetti procedurali (v. articolo 2 e 3 del

⁴ Si veda OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

⁵ Si vedano al riguardo le linee guida della Commissione europea "*Better Regulation Guidelines*".

Regolamento AIR), in coordinamento con il Segretario generale e il SES.

L'articolazione delle competenze tra le Direzioni e il Servizio economico-statistico punta a gestire in maniera efficiente il *trade-off* tra accuratezza dell'analisi ed effettività dello strumento, lì dove occorre evitare che l'AIR divenga un adempimento puramente formalistico, così come uno strumento inutilmente sofisticato e/o poco intellegibile. In tale ottica, il coordinamento tra gli Uffici, sin dalla fase di programmazione delle attività (v. par. 5), permette alle Unità che devono avviare l'AIR di non appesantire il procedimento amministrativo e al tempo stesso di ottenere un supporto specifico per la realizzazione dell'analisi, comunque tarato sulle esigenze conoscitive del procedimento.

3. L'individuazione degli ambiti di intervento

In merito all'individuazione degli **ambiti d'intervento**, si illustra **un approccio ispirato a criteri di flessibilità, efficienza e semplificazione**.

Il Regolamento AIR individua, in particolare, le **categorie di atti a cui può essere applicata l'analisi di impatto**. In particolare, l'articolo 1 della delibera stabilisce che:

"(1.) L'Autorità applica l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ai procedimenti volti all'adozione di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione e, comunque, di regolazione. (2.) Ai fini dell'applicazione dell'AIR ai procedimenti dell'Autorità, per "atti di regolazione" si intendono gli atti aventi natura regolatoria di contenuto generale o individuale."

Lo stesso articolo 1, al terzo comma, prevede che:

"L'Autorità stabilisce con linee guida ulteriori criteri e procedure di selezione dei procedimenti rilevanti ai fini dell'applicazione dell'AIR, nonché le modalità e i termini per lo svolgimento delle analisi di impatto. L'Autorità rende pubblici i criteri generali delle analisi di impatto da condurre ai sensi della presente delibera."

Le norme di riferimento per circoscrivere l'ambito di applicazione dell'AIR sono rinvenibili:

- a) **nell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005"** che contiene la definizione generale di AIR quale "valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative." Per definizione, quindi, l'AIR si applica alle proposte di intervento normativo e ai relativi procedimenti di adozione di atti normativi in senso proprio (legislazione primaria, regolamenti e così via);
- b) **nell'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229 recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001"** che, nel sancire l'obbligo di applicazione dell'AIR da parte delle autorità indipendenti, tiene conto delle specifiche funzioni di vigilanza e regolazione affidate a questi soggetti che si traducono in categorie di atti atipici, come gli atti di regolazione dei mercati, e in atti generali di natura non propriamente normativa, tra cui si annoverano, per esempio, i provvedimenti di approvazione delle carte dei servizi o gli impegni regolamentari, nonché gli atti di pianificazione e programmazione delle risorse scarse come le frequenze dello spettro radio e le numerazioni;
- c) **nell'articolo 1 della citata delibera n. 125/16/CONS recante il Regolamento AIR di AGCOM** che, nel dare attuazione alle norme primarie di riferimento, specifica che gli atti di regolazione ricompresi nell'ambito di applicazione dell'AIR possono avere contenuto individuale come nel

caso dei provvedimenti di imposizione di obblighi regolamentari in capo a imprese che detengono un significativo potere di mercato. In questi casi, è bene rilevare che i procedimenti di regolazione dei mercati sono puntualmente disciplinati sia da direttive europee di settore sia dai regolamenti dell'Autorità e, di solito, già prevedono una istruttoria tecnica ampiamente rispondente agli adempimenti previsti per lo svolgimento dell'AIR con il conseguente impiego dell'analisi economica per la comparazione delle opzioni in termini di costi e benefici. Pertanto, in relazione a queste categorie di atti, la scelta di applicare l'AIR deve tener conto delle specifiche esigenze istruttorie in ragione dell'esigenza di evitare inutili duplicazioni e ridondanze.

Alla luce di questa ricostruzione dell'ambito di applicazione dell'AIR, **i procedimenti esclusi sono quelli volti all'adozione di atti amministrativi di natura squisitamente provvedimentale e a contenuto individuale nell'ambito dell'esercizio di funzioni sanzionatorie, contenziose e ispettive.**

Sulla base del quadro normativo vigente è quindi possibile individuare sinteticamente le categorie di procedimenti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'AIR e quelli esclusi (**Tabella 1**).

Tabella 1: Ambito di applicazione AIR

| <i>Procedimenti inclusi</i> | <i>Procedimenti esclusi</i> |
|---|--|
| 1. Procedimenti volti all'adozione di atti normativi: disegni di legge, regolamenti e altri provvedimenti recanti disposizioni astratte, generali e innovative dell'ordinamento giuridico, ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni (art. 14 legge n. 246/2005) | 1. Procedimenti sanzionatori |
| 2. Procedimenti volti all'adozione di atti amministrativi generali: carte dei servizi; condizioni generali di contratto; bandi per l'assegnazione di risorse scarse, ecc. ^[1] | 2. Procedimenti di risoluzione delle controversie |
| 3. Procedimenti volti all'adozione di piani e programmi con rilevanza esterna su imprese e cittadini | 3. Ispezioni e vigilanza su segnalazione |
| 4. Procedimenti volti all'adozione di atti di regolazione dei mercati, ove si renda effettivamente necessaria un'analisi comparativa delle opzioni di intervento in rapporto a un prevedibile impatto significativo su imprese e consumatori | 4. Controlli interni |
| | 5. Attività conoscitive e strumentali (attività di monitoraggio, forniture di beni e servizi, attività consultiva interna) |
| | 6. Procedimenti regolamentari meramente compilativi (per esempio redazione di testi unici) o attuativi della legislazione primaria |
| | 7. Procedimenti regolamentari che consistono nel recepimento di normative sovraordinate per i quali non sussistono margini di discrezionalità nella scelta delle opzioni di intervento |

¹ Sebbene nel caso dell'assegnazione di frequenze dello spettro radio la competenza sia del MISE, l'Autorità potrebbe essere chiamata a svolgere l'AIR in collaborazione con le amministrazioni statali interessate, ove ritenuto opportuno.

In considerazione delle categorie elencate tra i procedimenti inclusi ed esclusi dall'ambito di applicazione dell'AIR, **la selezione delle concrete fattispecie deve necessariamente essere svolta su valutazioni caso per caso, a seconda dei contenuti e della portata innovativa della regolamentazione.**

Al riguardo, è opportuno che l'AIR sia effettuata nell'ambito di attività di regolamentazione (normativa o comunque di portata generale) ove si renda effettivamente necessario un supplemento istruttorio volto a orientare le scelte dell'Autorità sulla base di analisi quantitative e qualitative relative ai potenziali impatti. Nell'ambito delle materie e delle tipologie di procedimenti individuati **è infatti necessario selezionare i processi decisionali in cui l'Autorità dispone di margini di discrezionalità sufficienti a operare una valutazione comparativa tra diverse opzioni di intervento.**

In particolare, si rammenta che secondo un orientamento consolidato nella prassi di AGCOM, convalidato dalla giurisprudenza amministrativa, *"l'AIR deve essere effettuata solo quando le misure regolamentari adottate sono espressione del potere discrezionale dell'Amministrazione"* (Tar Lazio Roma, sezione III ter, 26 novembre 2006 n. 13198). Infatti, nello svolgimento dell'AIR è importante tener conto delle connessioni tra istruttoria, valutazioni tecniche e scelte di regolazione al fine di **evitare ridondanze procedurali quando l'AIR risulta di fatto già integrata nelle analisi di mercato che precedono l'adozione di obblighi regolamentari** (Tar Lazio Roma, sez. I, 10 ottobre 2012 nn. 8381 e 8382). Nondimeno, in tali circostanze l'AIR può essere comunque applicata configurandosi come supplemento istruttorio a supporto del processo decisionale. Inoltre, **l'AIR può trovare eventualmente applicazione anche nei procedimenti regolatori a valle che richiedano una valutazione comparativa ex ante dell'impatto di talune opzioni di intervento.**

Al fine di esemplificare gli ambiti di intervento individuati in precedenza, vengono presentati alcuni tipi di procedimento che rientrano tra le categorie comprese nell'ambito di applicazione dell'AIR (**Tabella 2**). In particolare, muovendo dalle fattispecie astratte previste dalle norme di legge che definiscono l'ambito di applicazione dell'AIR per arrivare alle concrete attività di competenza di AGCOM, la Tabella 2 illustra **l'iter logico di selezione dei procedimenti rilevanti per l'analisi di impatto nel contesto dell'Autorità.** Lo schema logico, pertanto, fornisce un supporto pratico alle Unità organizzative nell'individuazione dei procedimenti in cui è previsto l'avvio di un'AIR. Segue una lista di esempi di procedimenti rilevanti.

Tabella 2: Esempi di procedimenti inclusi nel novero delle AIR per i diversi ambiti di intervento dell'Autorità

| Categorie | | Basi giuridiche | Esempi di procedimenti |
|---------------------------------|---|---|---|
| 1. Atti normativi | 1.1. Regolamenti adottati dall'Autorità | Legge 249/97 | Disposizioni in materia di servizio universale previste ai sensi dell'articolo 1 comma 6 lett. (a) punto 11) della legge n. 249/97 Disposizioni in materia di sondaggi previste ai sensi dell'articolo 1 comma 6 lett. (b) punto 12 della legge 249/1997 |
| | | Legge n. 124/17 | Regolamento in materia di rilascio delle licenze nel settore postale |
| | 1.2 Disegni di legge o normazione secondaria cui l'Autorità partecipa | Regolamento (UE) 2019/1150 – "Platform to Business (P2B)" | Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del ROC |
| | | Decreto legislative 177/05 n. TUSMAR | Regolamento in materia di diritto d'autore online |
| | | Legge n. 28/2000 | Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione in periodo elettorale e in periodo non elettorale, solo se innovative dell'ordinamento |
| 2. Atti amministrativi generali | Legge n.249/97 | Direttive concernenti i livelli generali di qualità e carte dei servizi | |
| | Legge n.481/95 | Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi | |
| | Legge n.96/2018 | Linee guida in materia di pubblicità del gioco d'azzardo e delle scommesse sulle modalità attuative | |
| | Decreto legislativo n. 259/03 Codice Comunicazioni elettroniche | Bando per l'attribuzione dei diritti di uso da concedere per le frequenze radio ai sensi dell'articolo 29 CCE | |
| 3. Piani e programmi | Legge n. 249/97 | Piano di assegnazione delle frequenze Piano di numerazione | |
| | Decreto legislativo n.177/2005 (TUSMAR) | Piano LCN per il digitale terrestre | |
| 4. Atti di regolazione | Decreto legislativo n.177/2005 (TUSMAR), articolo 43 | Procedimenti di adozione di misure regolamentari conseguenti all'accertamento di posizioni dominanti nel SIC o di altri limiti anticoncentrativi Adozione di obblighi regolamentari <i>ex ante</i> nei mercati delle comunicazioni elettroniche che richiedano una valutazione comparativa delle opzioni di intervento | |
| | Decreto legislativo n. 259/03 | Interventi di regolazione in materia di rete unica / separazione volontaria / banda larga | |
| | Decreto legislativo n. 261/1999 | Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura di Poste Italiane | |

4. I contenuti dell’AIR

Il percorso logico dell’AIR si sviluppa secondo un processo iterativo, aperto anche a contributi esterni, che attraversa il procedimento dal suo avvio alla sua conclusione indirizzando progressivamente la proposta regolamentare. Di seguito verranno descritti sinteticamente **i passi da sviluppare e i contenuti tipici di un’analisi di impatto regolamentare (Tabella 3)** sulla base della prassi consolidata presso le altre Autorità nazionali e la Commissione europea⁶. **Va ricordato che, per quanto delineato in precedenza (v. par. 3), tali passaggi non risultano vincolanti potendosi adattare alle specifiche esigenze del singolo procedimento oggetto di valutazione.**

Tabella 3 – Percorso logico e iter valutativo nell’AIR

| Sequenza logica | | Step | Descrizione dei contenuti |
|-----------------|-------------------------------|---|--|
| 1 | Motivi dell'intervento | Analisi del contesto | A. descrizione della situazione attuale (<i>status quo</i>) e del problema |
| | | | B. basi giuridiche dell'intervento regolamentare |
| | | | C. motivazioni economiche (fallimenti di mercato), sociali (altri interessi tutelati) o regolamentari (fallimenti della regolamentazione) |
| 2 | Obiettivi | Obiettivi e indicatori | A. obiettivi generali e indicatori di impatto |
| | | | B. obiettivi specifici e indicatori di <i>outcome</i> |
| | | | C. obiettivi operativi e indicatori di <i>output</i> |
| 3 | Destinatari | Ambito d'intervento | B. destinatari diretti |
| | | | C. destinatari indiretti |
| | | | A. analisi preliminare di una gerarchia di macro-opzioni (non intervento, autoregolamentazione, coregolamentazione, regolamentazione, deregolamentazione, livelli minimi di regolazione europei) |
| 4 | Valutazione delle alternative | Opzioni | B. selezione delle macro-opzioni attuabili |
| | | | C. individuazione e descrizione di sub-opzioni (opzioni di implementazione) |
| | | | A. vantaggi e svantaggi di ciascuna opzione |
| 5 | Analisi degli effetti | Valutazione delle opzioni | B. effetti attesi delle opzioni rispetto agli obiettivi individuati |
| | | | C. tempistica prevedibile degli effetti |
| | | | D. valutazione separata di eventuali oneri amministrativi |
| | | | E. eventuali oneri aggiuntivi per l’Autorità |
| | | | A. criteri di comparazione (efficacia, efficienza, coerenza, tempestività, sostenibilità dei benefici, etc.) |
| 6 | Processo di scelta | Comparazione e selezione dell’opzione preferita | B. comparazione delle opzioni in base ai criteri prescelti |
| | | | C. selezione dell’opzione preferita |
| | | | D. eventuali fattori esogeni che potranno incidere sugli effetti dell’opzione preferita |
| | | | A. selezione di indicatori di monitoraggio |
| 7 | Analisi <i>ex-post</i> | Monitoraggio e valutazione <i>ex post</i> | B. descrizione piano di monitoraggio (tempi, modalità, soggetti responsabili) |
| | | | C. indicatori di <i>performance</i> e suggerimenti per la valutazione dell’intervento <i>ex post</i> (VIR) |

⁶ In particolare, sono state esaminati i modelli di relazione AIR presentati dalle seguenti fonti: Presidenza del consiglio dei ministri, Direttiva del 16 gennaio 2013 sul rispetto dei livelli minimi di regolazione europea; Presidenza del consiglio dei ministri, DPCM 15 settembre 2017, n. 169 “Regolamento recante disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione”. Banca d’Italia, Linee guida per l’Analisi di impatto della regolamentazione, Circolare n. 277 del 2010; Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas, Guida per l’Analisi di impatto della regolazione, Delibera GOP 46/08; Commissione Europea, *Impact Assessment Guidelines*, 2017; OFCOM, Better Policy Making. Ofcom’s approach to impact assessment, 2005; COMREG, *Revised RIA Guidelines. How to conduct the RIA*, 2009.

4.1 L'analisi del contesto

Il primo passaggio dell'analisi di impatto consiste nel **chiarire le ragioni alla base dell'intervento regolamentare, analizzando il contesto in cui esso è proposto**.

Il punto di partenza è la **descrizione della situazione iniziale** (*status quo*) e delle questioni oggetto di valutazione che potrebbero rendere opportuno un intervento regolamentare oppure una modifica delle norme vigenti. La descrizione della situazione attuale è in ogni caso particolarmente importante, poiché è rispetto allo *status quo* che sono analizzati i vantaggi e gli svantaggi delle opzioni d'intervento di volta in volta individuate.

In questa fase si analizza il contesto tecnologico, sociale e di mercato all'interno del quale viene poi individuato e presentato il problema specifico che la regolazione intende affrontare. Se l'intervento regolamentare è esaminato in virtù di un obbligo derivante da norme nazionali o europee, l'analisi del contesto ne individua la base giuridica descrivendo sinteticamente il quadro normativo di riferimento, comprese le disposizioni che attribuiscono all'Autorità i compiti da esercitare attraverso il procedimento e quelle che indicano gli obiettivi dell'intervento regolamentare in una certa materia o sottopongono lo stesso a vincoli.

Nel complesso, **l'analisi del contesto su cui insiste l'eventuale regolazione rappresenta una base idonea a esplicitare le ragioni di opportunità dell'intervento regolamentare. Queste possono avere carattere giuridico, economico e socio-culturale e, di norma, non si presentano isolate ma più spesso contribuiscono in maniera congiunta a motivare la decisione circa l'adozione di una misura regolamentare**.

4.2 L'individuazione degli obiettivi e degli indicatori associati

Chiarite le motivazioni che spingono l'Autorità a valutare le ipotesi di intervento, l'analisi d'impatto si sofferma sugli obiettivi che la proposta di atto regolamentare intende perseguire, in modo da renderli espliciti.

Gli obiettivi scaturiscono in maniera consequenziale dalle esigenze definite nell'analisi del contesto e sono individuati in ragione del problema riscontrato, in base a un nesso di causalità e proporzionalità.

Sul piano pratico, gli obiettivi possono essere utilmente identificati seguendo un ordine gerarchico, sulla base di una distinzione tra **obiettivi generali, specifici e operativi** esplicitando le relazioni tra questi intercorrenti.

Gli **obiettivi generali** sono le finalità attribuite all'Autorità nei settori di sua competenza e sono dunque di ampia portata e stabili, principalmente, dal quadro costituzionale e legislativo di riferimento.

Gli **obiettivi specifici** sono direttamente connessi con il singolo procedimento o la specifica attività che si intende avviare per realizzare gli obiettivi generali. Pertanto, essi si configurano come obiettivi intermedi, strumentali al conseguimento di quelli generali.

Gli **obiettivi operativi** sono connessi a una singola attività o azione richiesta ai destinatari dell'intervento⁷. Tali obiettivi si prefigurano come strumentali rispetto agli obiettivi specifici e generali della misura regolamentare.

⁷ Ad esempio, quando si richiede agli operatori di adempiere ad alcuni obblighi di comunicazione periodica di informazioni, necessaria a rendere il provvedimento adottato verificabile e più efficace, si fissa un obiettivo di tipo operativo.

Da osservare che, mentre gli obiettivi generali si chiariscono una volta identificato il problema che la regolamentazione vuole affrontare, gli obiettivi specifici e operativi possono modificarsi e orientarsi diversamente nel corso del processo AIR, man mano che si acquisiscono elementi informativi.

Esplicitati gli obiettivi del provvedimento, è utile associarvi degli indicatori, preferibilmente di natura quantitativa⁸. In particolare, potranno essere individuati:

- **indicatori di impatto**, che misurano i contributi rispetto all'obiettivo generale;
- **indicatori di risultato** (*outcome*), che misurano gli obiettivi specifici e quindi gli effetti direttamente determinati dall'intervento oggetto di analisi;
- **indicatori di output**, che misurano gli obiettivi operativi, ossia ciò che l'intervento prevede in termini di attività da svolgere da parte dei destinatari.

Attraverso gli indicatori, l'analisi di impatto consente di formulare stime e previsioni circa la capacità della proposta di realizzare gli obiettivi fissati dal quadro normativo o dalla stessa Autorità (valutazione di efficacia).

Inoltre, l'impiego di indicatori quantificabili presenta il vantaggio di garantire trasparenza e controllabilità (*accountability*) alle motivazioni di un atto regolamentare. Nell'ottica di realizzare un ciclo di valutazione completo, così come richiesto dalla disciplina legislativa rilevante in materia di AIR e VIR, **l'utilizzo di indicatori quantitativi nell'analisi di impatto risulta propedeutico anche alla valutazione ex post (VIR)**. L'esistenza di sistemi informativi, banche dati e osservatori alimentati e aggiornati periodicamente dall'Autorità rappresenta una risorsa fondamentale nell'analisi di impatto *ex-post* consentendo, di fatti, la realizzazione di un vero e proprio piano di monitoraggio dell'azione regolatoria in linea con le migliori prassi in materia di valutazione delle politiche pubbliche e di cui si dà evidenza nella Relazione annuale.

Al contrario, **per alcuni tipi di atti regolamentari, la mancanza di basi di dati attendibili e indipendenti o la particolare natura del provvedimento e dell'analisi possono rendere più difficile il ricorso a valutazioni quantitative**. Ciò non inficia necessariamente la qualità dell'analisi che potrebbe, per esempio, concentrarsi su particolari tipi di impatti, come quello sui diritti fondamentali. **Ove non fosse possibile trovare indicatori, è necessario chiarire al meglio quali sono gli obiettivi specifici e quali le finalità che l'Autorità vuole perseguire con la misura adottata/proposta (valutazione qualitativa).**

⁸ In generale, non essendovi soluzioni predefinite, come criteri guida, è opportuno tenere presente che gli obiettivi (e quindi anche gli indicatori ad essi associati) dovrebbero essere il più possibile SMART, ossia:

- *specific*: gli obiettivi devono essere precisi e concreti, quindi non suscettibili di essere interpretati in modo vario;
- *measurable*: gli obiettivi devono essere definiti in maniera tale che il loro raggiungimento sia verificabile mediante misurazioni quantitative o attraverso l'attribuzione di punteggi e la descrizione qualitativa;
- *achievable*: gli obiettivi devono essere raggiungibili da coloro che ne hanno la responsabilità di attuazione;
- *realistic*: gli obiettivi devono essere migliorativi rispetto allo *status quo* ma ragionevoli;
- *time-dependent*: gli obiettivi devono essere riferiti ad un periodo di tempo ritenuto adatto al loro raggiungimento.

Si vedano al riguardo le *best practice* indicate dalla Banca Mondiale (*Impact evaluation in practice, 2016*) e dall'OECD (*Regulatory impact assessment, 2020*).

4.3 L'individuazione dei destinatari

L'analisi d'impatto della regolamentazione presuppone **la corretta identificazione dei destinatari delle misure proposte**; la successiva fase di valutazione delle opzioni d'intervento, infatti, prevede che i costi, i benefici e, in generale, gli effetti delle alternative vengano analizzati proprio rispetto ai diversi destinatari individuati.

I **destinatari diretti** sono le categorie di soggetti la cui condotta viene a modificarsi come conseguenza dell'intervento regolamentare. Tipicamente sono gli operatori su cui ricadono obblighi e diritti, ma anche utenti dei servizi e dei contenuti che, con l'adozione di provvedimenti dell'Autorità, diventano titolari di diritti e di obblighi. Inoltre, soggetti diversi, pur non essendo regolati, possono essere direttamente destinatari dei provvedimenti dell'Autorità in quanto coinvolti a vario titolo dall'intervento regolatorio.

I **destinatari indiretti** sono le categorie di soggetti su cui ricadono conseguenze rilevanti connesse all'intervento, in virtù di una concatenazione di effetti tra gli attori socioeconomici. È questo il caso degli utenti (sia individui, sia imprese) quando gli interventi dell'Autorità, pur non essendo direttamente ad essi indirizzati, abilitano dei comportamenti nuovi.

Infine, **l'Autorità stessa può essere vista, talvolta, come un destinatario delle sue proposte regolamentari**. Essa andrà considerata tra i soggetti interessati dal provvedimento quando si prevede un cambiamento rilevante all'interno dell'amministrazione in conseguenza della regolamentazione oggetto di analisi. Ciò tipicamente può accadere quando si attua una nuova normativa che comporta nuove competenze e attività, risorse dedicate e modifiche dell'assetto organizzativo della struttura (ad esempio la creazione di uffici *ad hoc*).

4.4 Le opzioni di intervento

Una volta descritto il contesto, individuati gli obiettivi e i destinatari, l'operazione logica successiva è l'individuazione delle **modalità di intervento rispetto agli obiettivi prefigurati in precedenza**. A tal fine, vanno identificate **le opzioni che si presentano al regolatore in termini di alternative di intervento potenzialmente capaci di rispondere, seppur con diversi effetti, alle esigenze rilevate nei passaggi precedenti dell'analisi**.

Le alternative individuate verranno descritte evidenziandone le caratteristiche e, in particolare, dettagliando le attività che i destinatari diretti e indiretti, nonché l'Autorità stessa, sono chiamati a effettuare in corrispondenza di ciascuna opzione. Per ogni alternativa d'intervento, inoltre, possono essere segnalate anche eventuali criticità di contesto e i corrispondenti sforzi necessari a superarle per rendere efficace l'opzione.

La prima alternativa da ricostruire è quella che va sotto il nome di **"opzione zero"** che rappresenta la base di raffronto, e che si concretizza nella possibilità di **lasciare invariata la regolamentazione vigente**. Questa opzione può essere presa in considerazione, o essere scartata, già nel corso dell'analisi del contesto quando si definisce la situazione di partenza (*status quo*) durante la quale può emergere che:

- **è possibile lasciare invariato il contesto regolamentare descritto**: in questo caso l'opzione zero consiste nella scelta di non modificare o revocare precedenti atti regolamentari e sarà valutata nel corso dell'analisi di impatto;

- **il quadro normativo di riferimento impone all’Autorità di adottare un nuovo atto regolamentare o comunque un intervento in un settore prima non disciplinato:** in questo caso, l’opzione zero sarà esclusa dalla selezione delle opzioni rilevanti.

Un’analisi dettagliata dell’opzione zero, osservata in chiave dinamica e prospettica (ossia come cambierebbe la situazione attuale in assenza di intervento regolamentare o a regolamentazione invariata), **si rende comunque necessaria perché è rispetto ad essa che sono valutati vantaggi, svantaggi ed effetti delle opzioni alternative che verranno esaminate.**

Deve quindi essere individuata **una serie di alternative potenzialmente percorribili, il più possibile ampia e credibile, sia per accrescere l’obiettività e la trasparenza del processo decisionale, sia per rendere il *policy maker* più consapevole della scelta finale.**

Questo step dell’AIR è particolarmente delicato poiché **opzioni diverse**, sebbene indirizzate alla risoluzione di uno stesso problema, **possono avere effetti differenziati sui destinatari e presentare benefici e costi diversi.** Al riguardo, il maggiore contributo dell’analisi d’impatto è proprio nella selezione delle alternative di intervento la quale, adottando la logica dell’AIR, avviene in maniera ragionata e sistematica al fine di individuare quelle più appropriate, proporzionate al raggiungimento degli obiettivi e fattibili⁹.

Da osservare che il ventaglio di opzioni a disposizione dell’Autorità trova limiti definiti dalla normativa che essa è chiamata ad applicare di volta in volta, per cui le alternative di intervento possono essere più o meno vincolate a seconda del caso specifico.

Dal punto di vista operativo, in una prima fase vanno indicate le **macro-opzioni regolamentari a disposizione, intese come approcci diversi e graduabili rispetto al livello di invasività dell’intervento e alla flessibilità di attuazione.**

Le macro-opzioni inizialmente non sono ancora dettagliate e sono caratterizzate da un elevato livello di autonomia l’una dall’altra e quindi in generale non sono complementari. A partire dall’opzione zero, si proporranno, a seconda del caso, forme di:

- **regolamentazione** (diretta o incentivante);
- **di co-regolamentazione** o **di auto-regolamentazione** (meccanismi spontanei o indotti);
- **di de-regolamentazione** (eliminare o semplificare la regolamentazione esistente).

Nel caso di provvedimenti proposti o adottati in attuazione della disciplina europea (direttive, regolamenti o raccomandazioni), **si può valutare l’opportunità di includere tra le opzioni quella corrispondente al livello minimo di regolazione previsto a livello europeo.** Annotando questa opzione, si dà conto del rispetto del livello minimo e nel caso di deviazione si evidenziano, nel seguito dell’analisi d’impatto, le ragioni per cui si ritiene necessaria un’opzione che prevede un livello superiore di regolazione.

Le macro-opzioni vengono scremate nel corso del procedimento, in particolare escludendo in prima battuta quelle non praticabili per vincoli esogeni, in genere di carattere normativo o di natura tecnica (non esistono informazioni o le tecnologie non permettono la realizzazione dell’opzione).

Una volta circoscritto il *range* di opzioni possibili, grazie anche ai contributi degli *stakeholder*, per

⁹ Sullo *screening* delle opzioni *cfr.* in particolare le linee guida sulla *Better regulation*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf.

ciascuna di esse si esplicita e si descrive il contenuto così da rendere la valutazione successiva più agevole e significativa.

Quando gli obiettivi dell'intervento sono più di uno, come di norma accade, l'Autorità individuerà per ognuno di essi, o per gruppi di obiettivi, strumenti regolamentari diversi ciascuno più adatto all'obiettivo (o al gruppo di obiettivi). Di conseguenza, **quanto più complessa è la misura proposta tanto più numerose e articolate sono le opzioni da presentare, potendosi avere alla fine opzioni miste che mettono assieme approcci diversi** (regolamentari in senso stretto, "para-regolamentari" e opzioni volontarie).

Infine, **vi sono alcuni procedimenti regolamentari per i quali il quadro normativo di riferimento stabilisce in maniera precisa l'obbligatorietà dell'intervento e gli strumenti, i tempi e i contenuti delle misure da adottare**: in questo caso, è evidente che l'opzione di non intervento non potrà essere contemplata. In altri casi, il quadro normativo si limita ad attribuire all'Autorità un potere generale di intervento in presenza di determinate condizioni: in tal caso, vi sarà spazio nell'AIR per l'individuazione e il confronto tra diverse opzioni strategiche circa le modalità di intervento.

4.5 La valutazione delle opzioni

Questo passaggio dell'analisi d'impatto prevede **la valutazione di ciascuna delle alternative attraverso la produzione sistematica di informazioni finalizzate a esprimere un giudizio sulle proposte di intervento regolamentare**.

Dal momento che tale vaglio avviene per comparazione delle diverse opzioni, preliminarmente si definisce qual è il termine di confronto impiegato per formularlo, attraverso l'indicazione della tecnica utilizzata per valutare le opzioni, la descrizione delle informazioni adoperate e delle fonti. In tal modo, è possibile permettere la verifica e il controllo dei dati e rendere trasparente, e per quanto possibile omogeneo, il percorso di analisi, così da aumentare la consapevolezza circa gli esiti e gli eventuali limiti della valutazione.

Le metodologie di valutazione a disposizione sono numerose, hanno caratteristiche diverse e non presentano sempre soluzioni efficienti in assoluto, per cui l'applicazione di un metodo piuttosto che l'altro dipende innanzitutto dal caso specifico. In queste **Linee guida** si intende presentare la logica sottostante l'applicazione delle specifiche **tecniche di valutazione privilegiando la concretezza e la flessibilità del procedimento e descrivendo gli elementi comuni di analisi, in particolare**:

- l'attività di **identificazione dei costi e/o dei benefici** che ci si attende dall'opzione d'intervento esaminata;
- l'attività di **misurazione dei costi e dei benefici** che può essere incrementale, ossia in termini differenziali rispetto all'opzione zero.

Nel seguito, quindi, si ripercorrono brevemente i passaggi relativi ai due aspetti comuni su indicati e vengono descritte sinteticamente le principali metodologie utilizzate nella prassi.

4.5.1 L'individuazione dei costi e dei benefici

Il primo passaggio è **l'elencazione dei costi e dei benefici attesi per ciascuna opzione attuabile**. In generale, individuare i costi significa considerare le conseguenze negative per i destinatari che si ritiene deriveranno dall'attuazione dell'intervento mentre, in maniera speculare, i benefici attesi sono le conseguenze positive per i destinatari derivanti dall'opzione esaminata.

In particolare, i vantaggi e gli svantaggi individuati sono attribuiti alle categorie di soggetti su cui le diverse componenti positive e negative andranno a incidere (destinatari). A questo scopo, la prima distinzione utile da far emergere è tra **costi e benefici diretti e indiretti**. I primi sono quelli che scaturiscono dagli adempimenti stabiliti dall'intervento regolamentare (che non vi sarebbero stati in assenza dello stesso) e per questo di norma ricadono sui destinatari diretti; non vi rientrano i costi di attività che i destinatari avrebbero comunque realizzato in assenza di intervento. I costi e i benefici indiretti, invece, sono conseguenze aggiuntive dell'opzione analizzata che possono ricadere sia sui destinatari diretti sia su quelli indiretti.

Dopo aver individuato i costi e i benefici, distinti per categorie di soggetti destinatari, si possono dettagliare ulteriormente le componenti negative (svantaggi o costi) e quelle positive (vantaggi o benefici) fino a definire un quadro piuttosto completo delle diverse conseguenze delle opzioni considerate.

I costi

Per quanto riguarda i costi, tra i **costi diretti** si distinguono, in base all'intenzionalità, quelli deliberati, cioè consapevolmente determinati dalla misura regolamentare, da quelli collaterali, non espressamente considerati dal provvedimento sottoposto ad analisi.

Le categorie di **costi deliberati** più rilevanti per l'attività dell'Autorità in genere sono:

- gli **oneri amministrativi** gravanti su operatori e/o utenti (ad esempio dichiarazioni, comunicazioni, compilazione di formulari, richiesta di provvedimenti amministrativi, imposizione di pagamenti, adeguamenti alle normative tecniche, etc.);
- i **costi derivanti da una modifica dei comportamenti dei destinatari** (siano essi operatori che utenti finali) che si traducono in maggiori risorse in termini di tempo, sforzo e *input* necessari all'adeguamento;
- i **costi derivanti da modifiche dei processi produttivi delle imprese**.

I **costi diretti collaterali**, invece, pur essendo conseguenza dell'adempimento dei destinatari all'opzione esaminata, non sono previsti esplicitamente dalla misura e in genere emergono nel corso dell'attività di consultazione¹⁰. Un esempio di costo collaterale piuttosto comune è quello che scaturisce dall'incertezza derivante da ambiguità del quadro normativo circa la condotta che i destinatari dovranno adottare. L'attività di AIR permette di evidenziare questo tipo di costi e di eliminarli o renderli trascurabili.

Passando ai **costi indiretti**, l'aspetto che li contraddistingue è la difficoltà di quantificazione intesa soprattutto in termini monetari. Ad esempio, sono costi indiretti il costo-opportunità per l'operatore

¹⁰ È in tale sede che si acquisiscono elementi conoscitivi utili a distinguere i costi collaterali evitabili da quelli inevitabili; questi ultimi andrebbero eliminati rimodulando le opzioni di intervento e, più in generale, la tendenza dovrebbe essere quella di diminuire al minimo tutti i costi collaterali.

regolato derivante dal divieto di svolgere una certa attività o da limitazioni alla stessa, l'incremento del rischio per alcune categorie di destinatari nell'ambito dell'opzione di deregolamentazione, gli eventuali effetti negativi che possono prodursi sull'innovazione e sugli investimenti. In generale, si tratta di una componente residuale in termini concettuali ma non meno rilevante né talvolta trascurabile.

Un'ulteriore dimensione da considerare nella valutazione dei costi riguarda la **dinamica temporale**: i **costi una tantum** sono sostenuti dai destinatari solo nella fase iniziale di implementazione dell'opzione d'intervento, mentre i **costi ricorrenti** sono sostenuti in maniera continuativa e quindi il loro flusso deve essere valutato nel tempo e poi attualizzato.

I benefici

Analoga distinzione può essere fatta riguardo i benefici; tra i **benefici diretti**, quelli **deliberati** sono conseguenze positive, sui destinatari diretti, che corrispondono, o sono collegati, agli obiettivi generali o specifici dell'intervento; i benefici diretti **collaterali**, invece, sono prodotti dall'intervento regolamentare sui destinatari diretti ma non sono ricollegabili agli obiettivi che la misura si propone.

L'attività di regolamentazione comporta benefici diretti per gli utenti, ad esempio, in termini di contenimento di rischi o di rafforzamento della tutela dei loro diritti. Per gli operatori i benefici diretti in genere sono legati alla struttura del mercato, per esempio quelli derivanti dal grado di concorrenza o dalla riduzione delle barriere all'entrata, o ancora da risparmi di costo.

I **benefici indiretti** possono ricadere sia sui destinatari diretti del provvedimento sia sui destinatari indiretti. Si possono annoverare tra questi benefici, quelli per l'intero settore regolato (o per l'intero sistema economico) che possono scaturire da misure regolamentari che incentivano investimenti in nuove tecnologie e migliorano l'efficienza dinamica del settore.

In generale, i benefici sono più complessi da attribuire e soprattutto da valutare in termini monetari, anche perché spesso sono intangibili o indiretti.

4.5.2 La misurazione dei costi e dei benefici

L'individuazione dei costi e dei benefici prevede, laddove possibile, la loro **misurazione**. È opportuno ricordare che tale misurazione generalmente avviene in termini differenziali rispetto all'opzione zero, la quale rappresenta il termine di paragone.

L'obiettivo tradizionalmente perseguito con la misurazione consiste nel **monetizzare sia i costi sia i benefici attesi e, lì dove questi presentino una dinamica temporale, nell'attualizzarne il flusso**. Infatti, l'espressione monetaria ha il vantaggio di permettere confronti e operazioni di sommatoria tra categorie diverse di benefici e costi al fine di consentire una loro comparazione sia all'interno di una singola opzione, sia tra opzioni di intervento alternative.

Accanto all'approccio monetario, o in sua sostituzione, per esprimere le componenti positive e negative attese, si possono impiegare altri **indicatori quantitativi**. Per i costi in genere il problema della monetizzazione è meno frequente e qualora si presentasse si tratterà di scegliere indicatori in volume. Per i benefici attesi è possibile fare riferimento agli indicatori di efficacia che sono stati individuati durante la definizione degli obiettivi dell'intervento regolamentare che possono essere sia quantitativi sia qualitativi.

Ancora, **vi sono circostanze in cui i costi e benefici non sono agevolmente quantificabili o categorie per le quali la quantificazione non è praticabile. In questi casi si può ricorrere a valutazioni qualitative** descrivendo dettagliatamente i vantaggi e gli svantaggi attesi e attribuendo un giudizio alle voci di costo e ai benefici attesi individuati nell'ambito delle diverse opzioni, tale da permettere un *ranking*¹¹.

Al riguardo, è ritenuta buona prassi spiegare perché una quantificazione non è possibile o proporzionata. Nondimeno, anche qualora questa fosse possibile, sia l'esperienza delle altre Autorità sia la letteratura in materia di AIR, suggeriscono di adottare **approcci misti quali-quantitativi** e di rinunciare a un'unica unità di misura monetaria, per difficoltà tecniche e carenze di tipo informativo ma a volte anche per ragioni di tipo teorico¹².

4.5.3 L'impatto sull'Autorità

Quando oggetto di valutazione è un provvedimento che ha un impatto rilevante sull'Autorità, tanto da poterla considerare un destinatario essa stessa dell'intervento, **si possono evidenziare anche gli effetti che le diverse opzioni avranno sull'amministrazione**. Saranno, quindi, individuati e valutati i costi e i benefici in corrispondenza delle alternative. Spesso si tratterà di adeguamenti di tipo organizzativo, di tipo procedurale, oppure legati alle risorse, umane e finanziarie, e all'attività di *enforcement*.

4.5.4 Le tipologie specifiche di impatto

Tipicamente l'Autorità è chiamata ad adottare **provvedimenti che producono conseguenze sulle imprese, sui consumatori e sul mercato oggetto di regolamentazione**. Volendo, dunque, esemplificare le tipologie di effetti che più di frequente ci si trova ad analizzare, è possibile distinguere principalmente:

- gli effetti sulle imprese regolate;
- gli effetti sui consumatori;
- gli effetti sulla concorrenza;
- gli effetti sull'innovazione e sugli investimenti.

I costi di *compliance* e gli oneri amministrativi

Per quanto riguarda l'impatto di un intervento sulle imprese, in genere una particolare attenzione è rivolta agli **oneri amministrativi e più in generale ai costi di *compliance***. I primi scaturiscono da adempimenti amministrativi previsti dal provvedimento regolamentare, in particolare da obblighi di informazione e comunicazioni periodiche, richieste di autorizzazioni e da tutte le attività che comportano la produzione, la raccolta, l'elaborazione e la trasmissione di informazioni all'Autorità¹³.

¹¹ Ad esempio, valutazioni qualitative utilizzano spesso una scala ordinale del tipo: alto, medio, basso.

¹² L'utilizzo di valutazioni miste quali-quantitative consente di arricchire maggiormente il quadro informativo relativo ad uno specifico intervento regolamentare. Inoltre, se è vero che l'impiego dei prezzi per definire costi e benefici consente di esprimere un giudizio sull'opzione analizzata in termini di efficienza economica, nel processo decisionale potrebbe essere opportuno lasciare spazio anche a obiettivi di diversa natura.

¹³ Con la delibera n. 657/15/CONS recante "Procedimento per la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni", l'Autorità ha effettuato una valutazione dei

Nella categoria più ampia dei costi di *compliance* rientrano, invece, tutti i costi diretti dell'intervento derivanti dall'osservanza delle regole adottate, quali l'acquisto di input addizionali o nuovi, cambiamenti nei processi produttivi, adeguamenti a standard tecnici, pagamenti di contributi, altri aumenti dei costi di produzione. La metodologia standard per valutare questi costi è lo *Standard Cost Model (SCM)*¹⁴.

Gli effetti sui consumatori

La valutazione degli effetti delle proposte di intervento sui consumatori rappresenta uno degli aspetti che più spesso interessa i procedimenti dell'Autorità, sia quando i consumatori sono destinatari diretti della regolamentazione sia quando essi sono destinatari indiretti degli interventi. A scopo esemplificativo le tipologie di conseguenze che la regolamentazione è suscettibile di produrre sui consumatori si possono distinguere in:

- effetti sulle scelte di consumo: riduzione/aumento prezzi, qualità del servizio, maggiori e migliori informazioni, varietà e possibilità di scelta;
- effetti sull'esercizio di diritti;
- effetti su determinate categorie di utenti (es. minori o disabili).

Al riguardo, per ogni singola opzione, una **particolare attenzione dovrebbe essere data alla valutazione dei benefici per i consumatori** che ci si attende dalla misura regolamentare, poiché questi aspetti in genere sono più complessi da analizzare rispetto agli svantaggi (costi). Gli approcci di norma suggeriti si basano sull'osservazione di comportamenti effettivamente messi in atto da cui sono desunte le preferenze degli utenti (preferenze rivelate), oppure sulle preferenze dichiarate, quindi su rilevazioni dirette preparate *ad hoc* per l'analisi.

Gli effetti sulla concorrenza

La natura dell'attività dell'Autorità è tale per cui **molti provvedimenti incidono sulla concorrenza, il più delle volte deliberatamente, posto che uno degli obiettivi fondamentali dell'Autorità è la promozione della concorrenza nei settori di sua competenza**. Di conseguenza, valutare le conseguenze che le opzioni di intervento determinano, in maniera diretta o indiretta, sul livello competitivo e sugli assetti di mercato può risultare una parte rilevante dell'analisi d'impatto.

Gli elementi che si possono prendere in esame, quando si vogliono individuare *ex ante* gli impatti sulla concorrenza, riguardano gli effetti della regolamentazione proposta:

- sul numero di operatori;
- sulla capacità di competere;
- sugli incentivi a competere.

costi che scaturiscono da obblighi informativi in particolare con riferimento alla misurazione degli oneri amministrativi – MOA, nell'ambito delle iniziative per l'applicazione degli strumenti di *better regulation* adottate dall'Autorità.

¹⁴ Si veda al riguardo l'attività dell'OECD in materia di semplificazione amministrativa (cfr. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/administrative-simplification.htm>) e il progetto della Banca Mondiale *Doing Business* (cfr. <http://www.doingbusiness.org/>). La Commissione europea, in particolare, ha definito una variante dello SCM da applicare alla legislazione dell'Unione con la Comunicazione n. 691/2006/CE; In Italia il DPCM 25 gennaio 2013 recante "Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell'articolo n. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai sensi del comma 3, dell'articolo n. 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180" ha definito le linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati a seguito di nuova regolamentazione e per la misurazione degli costi amministrativi ad essi associati.

4.5.5 Le metodologie di valutazione

Sul piano operativo, realizzare un'analisi di impatto comporta il **ricorso a specifici metodi di valutazione ex ante riconducibili alle metodologie economiche di "assessment" delle politiche pubbliche (v. par. 7 Principali riferimenti bibliografici)**. L'argomento è molto vasto e complesso, con aspetti tecnici specifici che rendono difficile una sua esaustiva trattazione in questo documento. Nondimeno, è utile indicare in sintesi alcune delle metodologie a disposizione e descrivere le tipologie di effetti che più frequentemente l'Autorità è chiamata a considerare nell'adozione dei suoi provvedimenti.

È opportuno evidenziare che la scelta della tecnica di valutazione dipende in buona parte dal caso specifico, ovvero dalla tipologia di intervento regolamentare, nonché dai tempi previsti del procedimento. In generale, è buona regola definire la metodologia prescelta sin dall'inizio del procedimento, in sede di definizione della *roadmap* per lo svolgimento dell'AIR.

Le principali metodologie di valutazione

La scelta della tecnica valutativa delle opzioni regolatorie è un momento fondamentale della procedura. L'analisi di impatto della regolamentazione, infatti, non costituisce di per sé una metodologia unitaria di analisi delle politiche pubbliche, ma piuttosto un'area all'interno della quale si colloca una serie di tecniche valutative differenti e con un grado di completezza e precisione assai variabile.

Studi hanno evidenziato l'esistenza di un'utilità marginale decrescente tra il grado di complessità delle metodologie di analisi e i guadagni informativi che esse generano. In tal senso, è stato ipotizzato **un "punto critico" oltre il quale la sofisticazione delle tecniche di analisi porta con sé una riduzione della fruibilità dei risultati e, come accennato in precedenza, una riduzione del guadagno informativo.** La scelta della tecnica da adottare dovrà, quindi, basarsi, di volta in volta, sugli elementi strutturali della fattispecie e adeguarsi alle concrete esigenze conoscitive.

Di seguito, sono evidenziate sinteticamente alcune delle principali tecniche valutative:

- **L'analisi dei costi di conformità (cd. *cost assessment*)** consiste nel valutare i costi dell'intervento regolatorio ignorando i benefici, con l'obiettivo di fornire un quadro completo del prezzo che la società dovrebbe pagare, in termini di benessere sociale, e, dunque, della fattibilità dell'intervento.
- **L'analisi costi-efficacia (cd. *cost effectiveness*)** misura il costo relativo delle diverse opzioni connesso al raggiungimento di un obiettivo dato; tale costo è in genere misurato come costo unitario, ossia per unità di beneficio (ad esempio: costo per nuovo occupato).
- **L'analisi del rischio (cd. *risk assessment*)** misura il grado di probabilità del verificarsi di un evento dannoso e la sua riduzione a seguito dell'adozione di una determinata opzione regolamentare.
- **L'analisi costi-benefici** è il metodo più completo e complesso, che considera gli effetti positivi e negativi, diretti e indiretti, delle diverse opzioni regolamentari e li quantifica, attribuendo loro, ove possibile, una valutazione in termini monetari.
- **Il modello del costo standard (cd. *standard cost model*)** è un metodo di analisi, pragmatico ed empirico, volto a produrre stime di carattere indicativo piuttosto che valori

puntuali. Tale metodo quantifica il costo della prestazione fornita in condizioni ideal-tipiche, al fine di incentivare i recuperi di efficienza da parte delle imprese. In tal senso, lo *standard cost model* appare simile ad alcune tecniche di valutazione dei costi utilizzate dall'Autorità, segnatamente ai modelli contabili bottom-up LRIC costruiti, *inter alia*, per determinare i prezzi dei servizi di terminazione delle chiamate vocali su rete mobile. Nell'ambito dell'AIR, tale metodologia può essere impiegata per valutare i costi di *compliance* e gli oneri amministrativi.

- **L'analisi multicriteri** è una famiglia di metodologie che utilizza informazioni di natura eterogenea, qualitative e quantitative, relative alle diverse opzioni, e le combina per rendere esplicito il contributo di ciascuna opzione rispetto a una pluralità di criteri prescelti.

4.6 La comparazione delle opzioni

Una volta valutate le opzioni, il processo logico dell'AIR prevede la loro **comparazione al fine di selezionare l'alternativa che presenta un vantaggio netto più elevato**. La scelta dell'opzione preferita non presuppone, in ogni caso, che il vantaggio sia identificato in termini quantitativi: si tratta piuttosto di presentare, in rapporto al ventaglio di opzioni selezionate, le potenziali ricadute positive e negative sulla collettività di destinatari.

Le tecniche di comparazione concretamente applicabili dipendono dal tipo di informazioni e dai tempi a disposizione, quindi da come sono stati valutati i costi e i benefici. Inoltre, la scelta della metodologia, come detto in precedenza, è guidata anche dagli aspetti specifici che si ritiene opportuno mettere in luce, ad esempio l'efficienza o l'economicità delle opzioni oppure l'efficacia delle stesse.

Nonostante le peculiarità tecniche delle metodologie di valutazione a disposizione, i passaggi logici comuni consistono prima nell'elaborazione di un confronto, all'interno di ciascuna opzione, tra i vantaggi e gli svantaggi e, successivamente, nell'uso di un criterio di giudizio che permette di scegliere tra opzioni d'intervento alternative. **Nella prassi, non mancano esempi di analisi meramente qualitative per la comparazione delle opzioni.**

Se i benefici e i costi sono stati espressi in termini monetari, come accade nella classica analisi costi – benefici, **la loro somma algebrica consente immediatamente di individuare il beneficio netto dell'opzione**. L'opzione preferita, quindi, sarà quella con il beneficio netto più alto e il criterio di valutazione sarà quello dell'efficienza economica¹⁵. Se si considerano i soli costi, invece, il criterio di valutazione si sposta sull'economicità delle alternative d'intervento.

Se la valutazione dei costi e dei benefici è quantitativa (ma non monetaria) o qualitativa, allora ogni componente di costo o di beneficio dell'intervento sarà espressa in unità di misura diverse o al limite potrà consistere in una descrizione squisitamente di merito. In tale circostanza i vantaggi e gli svantaggi possono essere resi comparabili attribuendo a ognuno un punteggio numerico (positivo se si tratta di benefici, negativo se si tratta di costi) o una scala valutativa del tipo alto, medio, basso. Di conseguenza l'opzione preferita dovrebbe essere quella con il punteggio complessivo più elevato o con la valutazione maggiore.

¹⁵ Quando i costi e i benefici presentano una dinamica temporale, si utilizzano come indicatori di efficienza economica il Valore attuale netto (VAN), oppure il Tasso interno di rendimento (TIR), o ancora il Rapporto benefici-costi attualizzato. La scelta dell'opzione preferita avviene quindi in base a questi indicatori.

Le opzioni, valutate ricorrendo a punteggi numerici o giudizi, si possono confrontare sulla base di diversi criteri:

- l'efficienza (intesa come rapporto tra risultati raggiunti e risorse impiegate);
- l'efficacia;
- la semplicità amministrativa;
- la tempestività;
- la coerenza dinamica rispetto agli obiettivi e alle priorità dell'Autorità.

I **criteri menzionati non sono alternativi ma possono essere impiegati congiuntamente con lo scopo di derivare un quadro più completo** per giudicare la bontà delle alternative d'intervento (analisi multicriteri). Inoltre, il ricorso a più criteri diversi può accompagnarsi o meno all'assegnazione di un sistema di pesi che riflette l'importanza attribuita a ciascuno di essi.

5. Gli aspetti procedurali

Avendo illustrato i criteri di selezione degli ambiti cui l'AIR si applica (v. par. 3) e descritto i principali contenuti dell'analisi di impatto della regolamentazione (v. par. 4), questa parte delle **Linee guida** intende fornire agli Uffici **indicazioni sulle tipologie di AIR** (v. par. 5.1), **le procedure da seguire per l'avvio dell'analisi di impatto** (v. par. 5.2) e **per la sua integrazione nel procedimento amministrativo** (v. par. 5.3 e par. 5.4).

L'approccio metodologico individuato ha l'obiettivo di garantire un'applicazione uniforme dei criteri di identificazione descritti nel paragrafo 3 e standardizzare l'integrazione dell'AIR nei diversi ambiti di intervento dell'Autorità.

Qualità della regolazione significa, infatti, **contemperare gli obiettivi di accuratezza istruttoria, trasparenza e oggettività delle decisioni con i principi di celerità e semplificazione dell'azione amministrativa**. Pertanto, le procedure descritte identificano gli accorgimenti organizzativi e metodologici idonei a garantire un'efficace attuazione dell'AIR e, al contempo, adeguati margini di flessibilità in rapporto alle caratteristiche dei singoli procedimenti o alle esigenze procedurali di volta in volta emergenti.

5.1 Le tipologie di AIR

I contenuti tipici dell'analisi di impatto e i relativi passaggi logico-valutativi illustrati nel paragrafo 4 sono tutti necessari alla realizzazione dell'AIR affinché essa possa essere effettivamente di supporto alle decisioni di intervento regolamentare. Tuttavia, in ragione del contesto in cui l'analisi si svolge e delle caratteristiche del procedimento oggetto di AIR, nonché al fine di rendere l'istituto flessibile e adeguato ai suoi scopi, dal punto di vista operativo si possono prevedere diverse tipologie di AIR, differenziate in base al grado di approfondimento e alla tempistica di avvio dell'analisi. In particolare, si distinguono:

- **l'AIR semplificata**: il processo di analisi contiene tutti gli elementi tipici dell'AIR ma questi, o alcuni di questi, possono essere sviluppati con un livello di approfondimento minore. In

particolare, l'analisi del contesto, l'individuazione degli obiettivi e dei destinatari può essere già adeguatamente presentata nel provvedimento e di conseguenza l'AIR può soffermarsi sulla valutazione delle opzioni di intervento. In altri casi, non si possiedono dati e informazioni sufficienti per un'analisi completa degli impatti attesi, ad esempio in ragione dell'incertezza circa la reazione di imprese/utenti o circa l'evoluzione delle tecnologie e dei servizi o dei fenomeni sociali oggetto di regolazione. In tali situazioni, si può valutare di semplificare l'AIR e prevedere contestualmente un'attività di monitoraggio per l'aggiornamento nel tempo della regolamentazione e della stessa AIR (v. par. 6). Infine, nei casi in cui le opzioni di intervento regolamentare sono limitate dalla normativa, per cui la natura stessa del processo di valutazione rende l'iter più snello.

- **l'AIR completa:** presenta i contenuti tipici dell'AIR, sviluppati approfonditamente, dall'analisi del contesto alla valutazione delle opzioni di intervento. La possibilità/opportunità di effettuare questo tipo di AIR dipende da diversi fattori, quali le informazioni e i dati di cui si dispone per analizzare approfonditamente le alternative regolamentari, la complessità dell'intervento oggetto di AIR e la molteplicità di opzioni di intervento disponibili.
- **l'AIR preliminare:** può essere avviata in una fase antecedente all'avvio eventuale di un procedimento, ad esempio nei casi in cui la legge attribuisce all'Autorità nuove competenze, oppure quando vi siano esigenze di aggiornamento della regolamentazione già in essere. In queste circostanze, possono esservi specifici fabbisogni conoscitivi o di stima degli effetti attesi in termini di benessere sociale e di analisi costi-benefici, in genere su macro-opzioni di intervento. L'AIR preliminare in tale caso fornisce un supporto alla decisione di avviare o meno un nuovo procedimento e i suoi esiti eventualmente possono diventare parte integrante di uno schema di provvedimento iniziale. Al procedimento avviato a seguito di AIR preliminare può comunque applicarsi l'AIR (semplificata o completa), che si svilupperà a partire dalle risultanze dell'AIR preliminare¹⁶.

5.2 L'avvio dell'AIR

In merito alla decisione di avviare l'AIR, una prima indicazione di ordine generale riguarda la **tempistica** di avvio dell'analisi. Al riguardo, **l'individuazione dei procedimenti da assoggettare all'AIR avviene in fase di programmazione delle attività**. La *ratio* dell'AIR è, infatti, fornire al regolatore uno strumento analitico di supporto nell'adozione di atti normativi e con effetti generali, in un'ottica di miglioramento della qualità della regolamentazione. Sul piano pratico, ciò significa che gli elementi sostanziali della valutazione - selezione delle opzioni in rapporto agli obiettivi dell'azione regolamentare; comparazione delle alternative di intervento in rapporto ai potenziali effetti sulle collettività di destinatari; ricorso a indicatori quantificabili per l'analisi del contesto e per una valutazione prognostica dei risultati dell'azione regolamentare - devono essere presi in considerazione quando è ancora effettivamente possibile incidere sulle scelte regolatorie.

Una volta effettuato lo *screening* in cui si verifica se il procedimento regolamentare rientra nell'ambito di applicazione dell'AIR, in base alle indicazioni fornite nel paragrafo 3, **le Unità organizzative interessate, di concerto con il SES e con la supervisione del Segretario generale,**

¹⁶ Questo tipo di analisi di impatto ricalca l'esperienza della Commissione europea (si vedano gli *inception impact assessment* che accompagnano le proposte legislative della Commissione) ed è stato utilmente adottato dall'Autorità durante la fase di sperimentazione AIR prevista dalla delibera n. 125/16/CONS.

sottopongono l'avvio dell'AIR al Consiglio. Ciò può avvenire:

- **contestualmente all'avvio del procedimento;**
- **in una fase antecedente all'avvio del procedimento**, nel caso in cui si ravvisi l'opportunità di un'AIR preliminare alla decisione di procedere a una nuova regolamentazione o a una revisione della regolamentazione esistente in un determinato ambito di intervento (v. *supra*).

Assunta la decisione di avvio dell'AIR, **le Unità interessate definiscono una roadmap delle fasi del procedimento, delle tempistiche previste e delle attività da svolgere**, con l'obiettivo di scandire l'iter valutativo dell'AIR secondo l'articolazione temporale del procedimento, in modo tale da:

- acquisire dati e informazioni che alimentino l'analisi di impatto e supportino le Unità organizzative **interessate** nell'individuazione delle opzioni regolamentari da vagliare;
- dare adeguata informazione agli *stakeholder* circa l'applicazione dell'AIR e prevedere la possibilità che essi forniscano uno specifico apporto conoscitivo.

In tal modo, gli oneri derivanti dall'analisi di impatto sono minimizzati nell'economia del procedimento e tendono ad annullarsi, nella misura in cui gli elementi costitutivi dell'istituto (valutazioni tecniche, richieste di informazioni, consultazione degli stakeholder, etc.) si sovrappongono con i consueti strumenti utilizzati dagli Uffici.

5.3 La Relazione AIR

La **Relazione AIR**, il documento che descrive l'analisi d'impatto, è, quindi, oggetto di pubblicazione e di consultazione. In essa devono essere evidenziati gli elementi essenziali della valutazione condotta e sintetizzati i passaggi dell'analisi d'impatto e le scelte effettuate così come descritti nel capitolo precedente, con livelli di dettaglio diversi a seconda del tipo di AIR effettuata (v. par. 5.1).

Ricondurre i diversi procedimenti regolamentari dell'Autorità a un modello astratto unitario risulta, tuttavia, riduttivo in quanto non consente di considerare che, in concreto, la sequenza di fasi illustrata (v. par. 4) e il supporto dell'AIR ai procedimenti dell'Autorità potrebbero necessitare di alcuni adattamenti.

Come si è visto nel paragrafo 5.1, **il grado di approfondimento dell'AIR e, dunque, delle Relazioni che ne presentano i risultati, possono variare in funzione del tipo di AIR svolta (semplificata, completa, preliminare).**

In particolare, **nel caso di un'AIR preliminare**, poiché questa è effettuata prima dell'avvio di un procedimento, proprio con l'intento di sottoporre ad analisi un ambito suscettibile di nuova regolamentazione o di una modifica della regolamentazione in essere, qualora l'Autorità ritenga di dover iniziare un processo di regolamentazione, **questa potrà essere pubblicata a corredo della comunicazione di avvio del procedimento, oppure in accompagnamento allo schema di provvedimento da sottoporre a consultazione pubblica, quale Relazione di AIR preliminare.**

In generale, la standardizzazione del processo di AIR viene operata tenendo conto dell'esigenza di garantire flessibilità e adattabilità delle fasi dell'analisi alla struttura degli specifici processi decisionali.

5.4 Le richieste di informazioni

La realizzazione dell’AIR richiede l’acquisizione di informazioni di natura qualitativa e dati quantitativi, alcuni dei quali sono reperibili dalle basi di dati in possesso dell’Autorità, frutto di attività di monitoraggio, valutazione, e derivanti dalla partecipazione al Sistema statistico nazionale. Oltre a ciò, ai fini dell’analisi di impatto, **è opportuno acquisire informazioni specifiche sul procedimento dai diversi stakeholder interessati**. Come visto sopra, infatti, nel corso del procedimento le richieste di informazioni e la consultazione pubblica possono essere ampliate tenendo conto dei contenuti dell’AIR (v. Tabella 6). In particolare, le richieste di informazioni dovrebbero riguardare:

- eventuali opzioni di intervento da esaminare;
- i livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee di riferimento;
- i dati utili al popolamento degli indicatori che descrivono costi e benefici attesi.

In termini operativi, la richiesta di informazioni può ricalcare i passaggi logici in cui si articola la relazione AIR e, pertanto, vertere sull’acquisizione di elementi informativi utili a meglio identificare i contenuti della relazione stessa, compresi l’ambito di intervento (settore e destinatari), costi e benefici, grado di accettabilità delle opzioni identificate.

La disciplina di taluni procedimenti regolatori può prevedere l’intervento di altre autorità amministrative (pareri dell’AGCM, del MISE, della Commissione vigilanza RAI). In altri, può risultare comunque auspicabile la cooperazione con altre amministrazioni in possesso di informazioni e competenze rilevanti per il processo decisionale. In tali ipotesi, **la richiesta di informazioni può essere rivolta anche alle autorità amministrative o istituzioni con competenze rilevanti**, attraverso consultazioni preliminari sui contenuti della relazione di AIR, realizzando una vera e propria fase di *scoping*, ossia di finalizzazione dell’analisi di impatto attraverso lo scambio di informazioni tra amministrazioni.

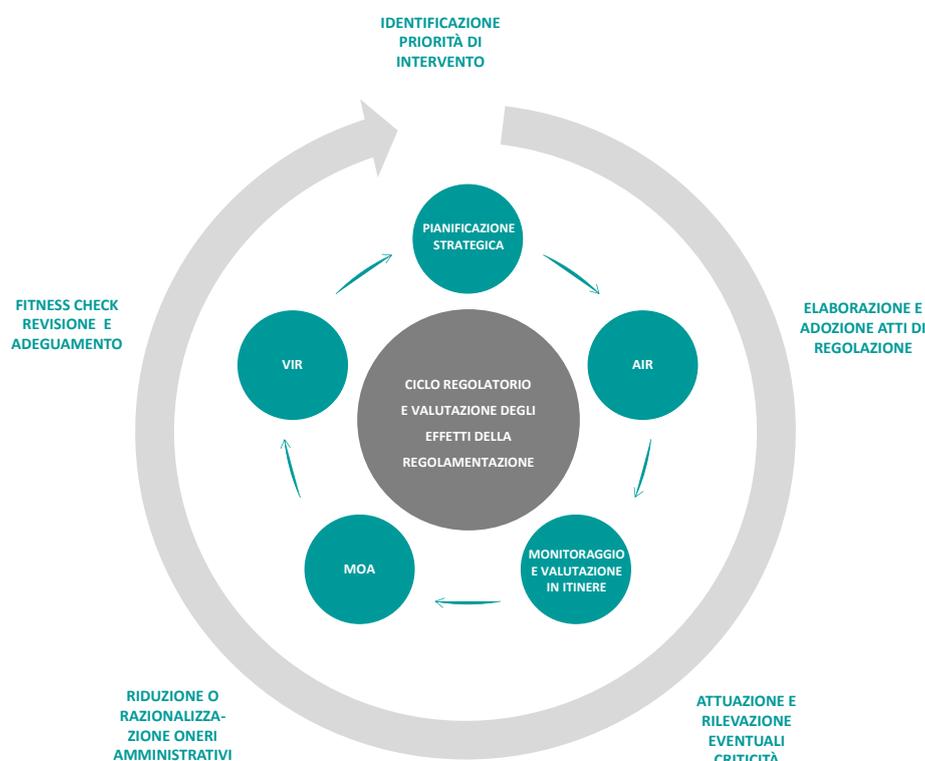
Informazioni sui contenuti dell’AIR derivano anche dalle consultazioni pubbliche. Circa le forme utilizzate per la consultazione pubblica, la delibera n. 107/19/CONS prevede **il ricorso al modello di notice and comment prevalentemente diffuso tra le autorità indipendenti**. È prevista, comunque, la possibilità di sentire gli interessati convocando audizioni individuali o collettive. Nella prassi, tuttavia, si è talvolta reso opportuno il ricorso ad altre tecniche di consultazione, per esempio i *workshop* tematici, tavoli tecnici, riunioni formali e informali, interviste semi-strutturate, *focus group*, i cui vantaggi rispetto alla tecnica del *notice and comment* dipendono dal numero di partecipanti, dal tipo di attori coinvolti, dalla quantità e qualità delle informazioni che è necessario acquisire.

6. Il monitoraggio e la valutazione ex post

Nell’ambito delle politiche di *better regulation*, secondo gli orientamenti della Commissione europea e dell’OECD e le migliori prassi internazionali, l’attività di regolamentazione può essere vista come un processo in cui la produzione di nuove regole da parte delle autorità pubbliche è soggetta a revisioni periodiche, in un’ottica di continuo miglioramento, lungo quello che viene definito **“ciclo della regolazione”**. Parallelamente, la revisione e l’integrazione del quadro regolamentare sono assistite da una serie di strumenti di valutazione, utilizzati a supporto delle scelte effettuate nelle

diverse fasi del ciclo regolatorio (**cosiddetto ciclo della valutazione**, v. **Figura 1**).

Figura 1 – Ciclo della regolamentazione e strumenti di valutazione



In tale contesto, **l’AIR, quale analisi ex ante, si integra nel ciclo della valutazione** ricollegandosi, attraverso il monitoraggio *in itinere*, con l’attività di valutazione *ex post* (VIR). Infatti, i risultati della VIR e quelli derivanti da azioni di monitoraggio di ambiti soggetti a regolamentazione costituiscono un utile punto di partenza per l’AIR stessa, poiché forniscono dati quantitativi e informazioni su cui è possibile innestare l’analisi di impatto, ad esempio per la ricostruzione dello *status quo* o per l’individuazione di possibili opzioni di intervento, oltre che come fonte di informazioni sui costi e i benefici da valutare. A sua volta, la produzione di valutazioni *ex ante* rappresenta una base di partenza per la VIR, poiché offre informazioni utili a ricostruire lo scenario pre-intervento regolamentare.

Ciò premesso, **ogni qual volta si prevede un’attività di verifica ex post della regolamentazione**, in sede di AIR, è opportuno predisporre un **piano di monitoraggio** basato su indicatori costruiti secondo la logica vista nel paragrafo 4.2. Inoltre, un’attività di monitoraggio degli obiettivi di provvedimenti soggetti ad AIR è utile anche laddove **gli effetti della regolamentazione risultino difficili da stimare con ragionevole precisione**, ad esempio a causa dell’incertezza legata al contesto tecnologico o di mercato (v. par. 5.1). In tal caso, potrebbe essere necessario prevedere una revisione periodica dell’intervento regolamentare e un aggiornamento della stessa AIR.

7. Principali riferimenti bibliografici per i metodi di valutazione

| Argomento | Riferimenti | Descrizione |
|---|--|---|
| Analisi costi-benefici e tecniche di valutazione | Momigliano S., Giovanetti Nuti F., La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi di impatto della regolazione, Rubettino, 2001 | Il manuale fornisce una sintetica esposizione dei concetti fondamentali dell'analisi costi-benefici. Inoltre, sono approfondite le questioni metodologiche più controverse (alternative all'ACB, il tasso di sconto, la valutazione di beni senza mercato, il trattamento dell'incertezza e i prezzi ombra). |
| | UK Treasury, <i>The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government</i> , 2003 | La guida ripercorre tutti i passaggi della valutazione mediante ACB e contiene indicazioni sui temi più complessi: valutazione dei benefici, valutazione dei beni senza mercato, scelta del tasso di sconto. |
| | EC, <i>Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects</i> , 2008 | Nel capitolo 2 sono descritte le metodologie di valutazione dei costi e dei benefici. Negli allegati si segnala una sezione dedicata al tasso di sconto. |
| | OECD, <i>Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis</i> , 2008 | Il manuale illustra il procedimento per la valutazione, fornendo indicazioni sulle categorie principali di benefici e costi e sulle fonti di informazione per l'acquisizione di dati utili. |
| | Ireland Government, <i>RIA Guidelines</i> , 2009 | Le linee guida contengono in particolare degli allegati in cui si presentano brevemente l'analisi multi - criteri e la MOA. |
| | UK Government, <i>Multicriteria Analysis: a manual</i> , 2009 | Illustra le tecniche di valutazione usate nell'analisi multi criteri e presenta dei casi di studio. |
| | EC study, <i>Assessing the costs and the benefits of regulation</i> , 2013 | Lo studio descrive le categorie di costi e benefici della regolamentazione, presenta poi una survey delle metodologie adottate in Europa e descrive i passaggi da effettuare nell'applicazione dell'analisi costi-benefici. |
| | Presidenza del Consiglio dei Ministri, Strumenti per il ciclo della regolazione, 2013 | L'allegato 2 presenta le diverse tecniche di valutazione per l'AIR seguite da alcuni casi di studio. |
| EC, <i>Better regulation toolbox</i> , 2015 | Fornisce indicazioni per la valutazione dei costi e dei benefici e per la valutazione di specifici impatti. | |
| Misurazione dei costi di compliance e oneri amministrativi | SCM Network, <i>The Standard Cost Model – a framework for defining and quantifying administrative burdens for business</i> , 2004 | Il manuale definisce cosa sono gli oneri amministrativi e quali tipi di costi generano per le imprese. A seguire spiega come applicare lo <i>Standard Cost Model</i> . |
| | Cavallo, Coco, Martelli, <i>Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience</i> , 2007 | Il <i>paper</i> spiega il modello SCM e la sua applicazione in Italia, mettendo in evidenza vantaggi e gli svantaggi della metodologia. |
| | EC, <i>Impact assessment guidelines (annexes)</i> , 2009 | Il documento presenta brevemente lo <i>Standard Cost Model</i> per la misurazione degli oneri amministrativi, e spiega i passaggi operativi da effettuare per la sua applicazione. |
| | Presidenza del Consiglio dei Ministri, Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi, 2013 | Fornisce indicazioni sulla metodologia per la stima degli oneri amministrativi. |
| | OECD, <i>Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance</i> , 2014 | Il manuale offre prima una definizione e classificazione dei diversi costi derivanti dall'applicazione della regolamentazione. Successivamente fornisce indicazioni e esempi per ciascuna fase del processo di valutazione evidenziando gli approcci possibili. In ultimo fornisce alcuni strumenti utili per la realizzazione della CCA (<i>check list</i> delle attività e spunti per risolvere problemi operativi). |
| Davidson, P., C. Kauffmann and M. de Liedekerke (2021), "How do laws and regulations affect competitiveness: The role for regulatory impact assessment", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 15, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7c11f5d5-en . | Il paper propone un framework per la valutazione degli effetti della regolamentazione sulla competitività sulla base dell'esperienza applicativa degli Stati membri dell'OECD. | |
| Impatti specifici | EC, <i>Evaluation of Innovation Activities</i> , 2012 | Fornisce spunti per la valutazione degli effetti di interventi regolamentari sull'innovazione. |
| | OECD, Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione, 2011 | In due volumi, il manuale spiega quando effettuare un'analisi di impatto concorrenziale e illustra gli aspetti tecnici. |
| | OFT, <i>Completing competition assessment in Impact Assessment</i> , 2007 | La guida descrive il processo di valutazione degli effetti della regolamentazione sulla concorrenza. |
| | Agcm, Analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza, 2007 | Lo studio inquadra l'analisi di impatto concorrenziale all'interno dell'AIR e presenta, inoltre, un caso applicativo. |
| EC, <i>Handbook to assess consumer detriment</i> , 2006, EC Study, An analysis of the issue of consumer detriment and the most appropriate methodologies to estimate it, 2006 | Il manuale, preceduto da uno studio, spiega come identificare e possibilmente quantificare gli impatti delle politiche pubbliche sui consumatori. | |
| Best practices | Banca d'Italia, Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione, circolare 277/2010 | Applicazione dell'AIR |
| | Repository della Commissione europea - Final Impact assessment (IA) reports | |
| | Andrea Renda, Using Regulatory Impact Analysis to Improve Decision Making in the ICT Sector, 2014 | |

