

**LINEE GUIDA
SULL'INTRODUZIONE DELL'ANALISI DI IMPATTO DELLA
REGOLAZIONE (AIR) NELL'AUTORITA' PER L'ENERGIA
ELETTRICA E IL GAS**

Documento per la consultazione

31 marzo 2005

Premessa

Questo documento di consultazione contiene alcune linee guida di carattere generale sul modo con cui l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) intende attuare l'Analisi di impatto della regolazione (di seguito: l'Air), così come previsto dall'art. 12 della legge di semplificazione n. 229/03 ("Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza e regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme e metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e comunque, di regolazione").

L'Autorità considera lo svolgimento dell'Analisi di impatto della regolazione completamento della propria politica di intervento, già ispirata a criteri di semplificazione, trasparenza e efficacia. Attraverso l'Air intende rendere pubbliche le ragioni che stanno alla base dell'intervento regolatorio e in particolare esplicitare le motivazioni dell'approccio adottato rispetto ad altre possibili opzioni d'intervento.

L'Air infatti, come verrà spiegato più ampiamente nel corso del documento, si inserisce in un'organica strategia di semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi. E' una metodologia che ha la funzione di valutare le ricadute – in termini qualitativi e quantitativi – di una decisione regolatoria, in relazione sia all'insieme dei destinatari sia alle stesse amministrazioni che devono applicare e/o far applicare la regolamentazione. L'Air si propone di verificare anticipatamente se un intervento di regolazione sia necessario ed efficace, attraverso la descrizione degli obiettivi del provvedimento la cui eventuale adozione è in discussione; il confronto tra le opzioni alternative; la valutazione dei benefici e dei costi per i destinatari (attuali e potenziali) delle regole; gli effetti positivi e negativi sui processi economici, sociali e ambientali.

Pur essendo ancora in una fase preliminare, l'Autorità ha deciso di sottoporre a consultazione pubblica il presente documento di carattere generale "Linee Guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione – Air - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas" con l'obiettivo di sviluppare un primo confronto con operatori e associazioni e di ricevere le loro osservazioni e proposte.

Nel frattempo, al fine di raccogliere ulteriori elementi, ha pure deciso di avviare dei test della metodologia Air posta in consultazione su due provvedimenti che verranno adottati nel periodo aprile 2005 – giugno 2005.

Osservazioni e proposte dovranno pervenire in forma scritta, entro e non oltre il 15 maggio 2005, al seguente indirizzo tramite uno solo di questi mezzi: posta, fax o e-mail.

Autorità per l'energia elettrica e il gas
Direzione Strategie Studi e Documentazione
Piazza Cavour, 5 – 20121 Milano
02 65565264
fax 02 65565273
e-mail: studi@autorita.energia.it
sito internet: www.autorita.energia.it

INDICE

1. La nascita e la diffusione dell’Air: esperienze europee.....	5
1.1. Il ruolo dell’OCSE.....	5
1.2. L’esperienza inglese	6
1.3. L’esperienza norvegese.....	9
1.4. Le indicazioni del gruppo ERGEG.....	10
2. L’Air in Italia	10
2.1. Il livello centrale	10
2.2. il livello regionale	12
3. L’attività di Air all’interno dell’Autorità.....	13
4. I criteri di selezione dei provvedimenti da sottoporre ad Air	15
4.1. I criteri di esclusione.....	15
4.2. I criteri di inclusione.....	16
5. Il percorso logico dell’Air e la sua integrazione nel processo decisionale dell’Autorità...	18
6. Aspetti metodologici	22
6.1. Consultazioni	22
6.2. Valutazione economica.	23

1. La nascita e la diffusione dell’Air: esperienze europee

1. Il ruolo dell’OCSE

L’analisi di impatto della regolazione è entrata di recente nel nostro ordinamento. Si ritiene quindi utile rivolgere innanzitutto uno sguardo al contesto europeo e a quelle esperienze che già da tempo si sono cimentate con tale metodologia.

L’Air, che nasce agli inizi degli anni ’70 negli Stati Uniti come uno strumento per controllare la quantità e la qualità della produzione normativa delle agenzie governative (*Executive Agencies*), si diffonde nei Paesi dell’Europa continentale per azione dell’OCSE. Fin dall’inizio degli anni ’90, l’OCSE ha insistito costantemente sul ruolo della qualità della regolazione, anche con la pubblicazione di linee-guida e raccomandazioni. L’OCSE ha avviato, soprattutto tramite il *Public Management Committee* (PUMA), azioni di sviluppo, incentivazione e promozione della riforma della regolazione in tutti i governi nazionali, con l’obiettivo di migliorare il livello qualitativo della produzione legislativa e di arginare, per questa via, il sempre più diffuso fenomeno dell’ipertrofia normativa. Dal 1997 l’OCSE censisce tutti i programmi di riforma regolatoria avviati a livello nazionale, seguendone gli sviluppi mediante rapporti valutativi del sistema regolatorio. Particolarmente rilevante per la diffusione dell’AIR è la Raccomandazione del Consiglio dell’OCSE “*Improving the Quality of Government Regulation*” adottata il 9 marzo 1995, che include una *checklist* per verificare la qualità della regolazione. Le esperienze nazionali analizzate dall’OCSE hanno evidenziato che, se opportunamente applicata, l’Air è in grado di migliorare non solo la qualità delle regolazioni ma più in generale le condizioni di competitività e di sviluppo economico. Il rapporto OCSE 2001 sulla riforma della regolazione in Italia definisce l’Air uno strumento fondamentale per migliorare la regolazione, attraverso l’utilizzo di tecniche e strumenti di indagine sugli impatti relativi ai costi ed ai benefici per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. Nello stesso rapporto si sottolinea l’importanza di estendere l’Air alle Autorità di regolazione indipendenti. Di recente, l’OCSE ha riservato grande attenzione anche al tema della qualità della regolazione nei paesi con più livelli di governo, partendo dalla constatazione che è necessario assicurare che strumenti come l’Air siano applicati coerentemente e sistematicamente non solo alla produzione normativa dei governi nazionali, ma anche a quella dei livelli di governo inferiori, specie nei paesi in cui tali livelli sono titolari di significativi poteri regolatori.

1.2 L'esperienza inglese

In Europa l'esperienza più interessante è certamente quella inglese.

L'obbligo per l'Autorità di regolazione dei mercati del gas e dell'energia elettrica inglese (Gas and Electricity Markets Authority) di svolgere un'analisi d'impatto della regolazione è stato introdotto con il Sustainable Energy Act del 2003 (Sezione 6).

Già precedentemente all'approvazione di questa norma Ofgem (the Office of Gas and Electricity Markets), l'organo di regolazione che opera sotto la direzione della Gas and Electricity Markets Authority, produceva, di sua iniziativa, delle analisi d'impatto (AI) delle proprie proposte regolatorie, ma senza un'esplicita valutazione dei costi e benefici ad esse collegati.

Introducendo la Sezione 5A all'Utility Act del 2000, il Sustainable Energy Act dispone che Ofgem produca un'analisi d'impatto sulle proposte ritenute "rilevanti" (*important*), a meno che, per motivi di urgenza, lo svolgimento dell'analisi sia giudicato impraticabile o inappropriato. Sono considerate rilevanti quelle proposte la cui realizzazione può comportare uno o più dei seguenti effetti:

- 1) una modifica significativa delle attività svolte dall'Autorità;
- 2) un impatto significativo sui soggetti attivi nel trasporto, trasferimento marittimo o fornitura di gas trasportato attraverso condotti o nella generazione, trasmissione, distribuzione o fornitura di energia elettrica;
- 3) un impatto significativo sui soggetti impegnati in attività commerciali collegate al trasporto, trasferimento marittimo o fornitura di gas trasportato attraverso condotti o alla generazione, trasmissione, distribuzione o fornitura di energia elettrica;
- 4) un impatto significativo sulla clientela in Gran Bretagna o in una zona della Gran Bretagna;
- 5) un impatto significativo sull'ambiente.

Lo stesso atto dispone che, prima di rendere operativa una proposta, Ofgem è tenuta, alternativamente, a:

- a) svolgere e pubblicare una valutazione del probabile impatto derivante dall'implementazione della proposta;
- b) pubblicare un comunicato in cui sono chiarite le ragioni per cui non ritiene necessario svolgere un'analisi.

Per le proposte che Ofgem non considera rilevanti, è comunque previsto (anche se non esiste un obbligo in tal senso) che nei documenti di consultazione sia riportata una sintesi dei principali effetti della proposta ed una spiegazione dei motivi per cui non si ritiene necessaria un'AI.

Nel pubblicare un'analisi d'impatto Ofgem deve fornire, al pubblico ed a coloro che sarebbero particolarmente colpiti dall'attuazione della proposta, l'opportunità di presentare delle osservazioni in merito alla proposta stessa, specificando anche come tali osservazioni possano essere avanzate.

E' previsto, inoltre, che l'implementazione della proposta non possa avvenire prima che il periodo concesso per presentare osservazioni sia terminato e senza che tutte le osservazioni ricevute siano state considerate.

Nello stabilire la procedura di analisi, Ofgem deve riferirsi ai manuali ed alle linee guida sull'AIR già prodotti da altri organi di Governo (come, ad esempio, la Guida AI prodotta dalla Regulatory Impact Unit del Cabinet Office).

In genere, quando si ritiene necessaria un'analisi d'impatto, il percorso seguito è il seguente:

- in primo luogo, si svolge un'AI iniziale che analizza per grandi linee gli impatti che Ofgem ha individuato;
- segue un'analisi parziale, fondata anche sui risultati dell'AI iniziale e sulle consultazioni nel frattempo svolte;
- il processo si conclude con un'analisi finale che contiene un approfondimento degli aspetti individuati sino a quel momento e coincide con la fase finale delle consultazioni.

Di fatto, dunque, la procedura di AI seguita da Ofgem è strettamente legata a quella di consultazione e le varie analisi d'impatto accompagnano il processo decisionale: un'analisi iniziale può essere pubblicata assieme ad un documento di consultazione relativo ad una prima bozza di proposta, un'analisi finale può accompagnare la decisione finale, ecc. In concreto, tuttavia, la durata del processo ed il numero di AI variano a seconda dei casi.

Più in generale, il ruolo che Ofgem assegna alle consultazioni è cruciale e sempre più risorse sono dedicate a garantire una maggiore apertura e trasparenza del processo decisionale. Una prima indicazione in tal senso è data dall'obiettivo di prolungare, a partire da gennaio 2005, il periodo minimo di consultazione. Inoltre, osservazioni e commenti, che possono provenire da chiunque abbia interesse, inclusi i consumatori, sono pubblicate sul sito Internet, assieme alla relativa valutazione svolta dall'Autorità.

Una procedura specifica di AI è riservata al caso in cui si intervenga modificando un codice industriale (*Industry code*). Il meccanismo di revisione di tali accordi, che sono cogenti per tutti gli operatori del mercato, consente alle imprese di proporre delle modifiche regolatorie relative a vari ambiti (condizioni di offerta, trasporto, ecc.). Nel valutare tali proposte, Ofgem può ritenere che la relativa decisione sia "rilevante" e, dunque, debba essere soggetta ad un'AI (a meno che non sia ritenuta urgente). Il giudizio di rilevanza è dinamico, variando in base agli sviluppi dei contenuti della proposta. L'analisi d'impatto, il cui grado di approfondimento è proporzionale alla rilevanza degli impatti previsti, si concentra sulla valutazione di due opzioni: accettare o rifiutare le modifiche ai codici esistenti.

A differenza che per le altre proposte regolatorie, nel caso dei codici è previsto un solo round di consultazione.

Il legislatore ha stabilito che i contenuti dell'analisi siano lasciati al giudizio dell'Autorità, tranne che per un aspetto: deve essere sempre inclusa, infatti, una valutazione dei possibili effetti ambientali derivanti dall'attuazione della proposta regolatoria.

Anche in questo caso Ofgem è tenuta a considerare le guide all'analisi d'impatto già pubblicate dal Governo, ma solo qualora le consideri appropriate.

Nel luglio 2004 Ofgem ha pubblicato una bozza di guida all'analisi d'impatto della regolazione, sottoponendola ad una consultazione pubblica. Tenuto conto dei commenti pervenuti, relativi anche alla qualità delle analisi d'impatto sino a quel momento prodotte, nel settembre 2004 Ofgem ha pubblicato la versione definitiva della guida. In questo documento sono indicati i contenuti e le procedure dell'analisi d'impatto, nonché i criteri seguiti da Ofgem per stabilire se una proposta regolatoria rientra nei casi di rilevanza indicati dalla Sezione 5A del Sustainable Energy Act del 2003.

Per quanto riguarda, in particolare, i contenuti dell'analisi d'impatto, essi varieranno a seconda dei casi; tuttavia, un'AI dovrebbe, in genere, contenere:

- La definizione degli obiettivi dell'intervento.
- L'indicazione dei destinatari della proposta.
- La descrizione dei rischi attesi che si intende affrontare.
- L'identificazione delle opzioni regolatorie e non, inclusa quella consistente nel non modificare la situazione attuale (*do nothing*).
- Gli impatti sulla concorrenza, qualora significativi.
- La valutazione dei costi e dei benefici delle opzioni differenziali rispetto a quelli della situazione scelta come *baseline* (di regola l'opzione zero). Tale valutazione può essere non solo quantitativa ma anche qualitativa, specie per i benefici. Nel caso in cui gli effetti siano monetizzati, può essere inclusa un'analisi della robustezza delle ipotesi adottate per monetizzare costi e benefici. Inoltre, qualora si proceda ad una quantificazione, si preferisce fornire degli intervalli di valori piuttosto che stime puntuali. L'analisi dei costi e dei benefici (effettuata per ogni opzione) si conclude con l'indicazione degli effetti per i quali Ofgem ritiene necessari degli approfondimenti o ritiene utile chiedere un parere ai consultati.
- Una valutazione separata degli impatti ambientali più significativi. Laddove possibile ed utile, è prevista una quantificazione (anche solo in termini fisici) di tali effetti. Particolare attenzione è rivolta alle emissioni di gas serra ed all'inquinamento dell'aria.

- Considerazioni sulla sicurezza dell'offerta.
- Una valutazione, anche grazie alla collaborazione con altri organi di Governo specializzati nella materia, delle implicazioni per la salute e la sicurezza giudicate rilevanti.
- Un'eventuale valutazione degli effetti distributivi.
- Un'analisi del grado di ottemperanza della proposta e degli strumenti alternativi per implementare le opzioni. L'AI può anche indicare le azioni per il monitoraggio degli effetti dell'intervento.
- La conclusione dell'analisi, indicando l'opzione ritenuta preferita. Nell'indicare i motivi della scelta Ofgem si baserà soprattutto sulla valutazione dei costi e dei benefici e sui risultati delle consultazioni aventi ad oggetto tale valutazione. Non sempre l'analisi si conclude con l'indicazione dell'opzione preferita: un'AI parziale può concludere che è necessaria un'ulteriore analisi di una o più opzioni prima di effettuare una scelta.

1.3 L'esperienza norvegese

Un altro esempio significativo è fornito dalla Norvegia, che ha adottato un'analisi d'impatto particolare, di tipo ambientale per la realizzazione di progetti di investimento in campo energetico.

Il Planning and Building Act del 1985 stabilisce che lo scopo dell'analisi d'impatto ambientale è di verificare gli effetti dei progetti potenzialmente in grado di provocare un impatto significativo sull'ambiente, sulle risorse naturali e sulla società. L'analisi deve assicurare che tali effetti siano stati considerati già durante la fase di progettazione. L'obbligo di svolgere l'analisi si riferisce ad alcuni casi specifici: i progetti che comportano un aumento della produzione energetica superiore a 40 GWh l'anno devono sempre essere accompagnati da un'analisi d'impatto ambientale; per quelli con un costo superiore a NOK 50 milioni, ma con una produzione annua di energia inferiore a 40 GWh, l'Autorità di regolazione norvegese (NVE) valuta di volta in volta se ciò sia necessario.

Qualora sia richiesta un'analisi d'impatto ambientale l'interessato deve inviare alla NVE un progetto di valutazione. Dopo averlo verificato, l'Autorità invia il progetto alle amministrazioni che saranno coinvolte dall'intervento, in primo luogo quelle sul cui territorio si realizzerà l'impianto (o si modificherà un impianto esistente). La NVE organizza anche degli incontri pubblici in cui l'impresa che richiede la licenza alla realizzazione del progetto spiega le caratteristiche dell'intervento ed i contenuti dell'analisi d'impatto. Chiunque sia interessato può avanzare, entro un termine prestabilito, osservazioni e suggerimenti specie sulle alternative d'intervento e gli effetti non considerati. Successivamente alla valutazione delle osservazioni ricevute, la NVE approva un programma di svolgimento dell'analisi d'impatto ambientale cui l'impresa deve attenersi. Il

controllo della qualità dell'analisi spetta alla NVE, che ha anche elaborato delle linee guida ed un'apposita procedura.

Ciò che importa sottolineare ai fini del presente documento è che, in questo come in altri casi, l'onere di svolgere l'analisi d'impatto (anche se limitata a certi aspetti) non ricade sull'Autorità di regolazione, bensì sui soggetti che intendono procedere alla realizzazione del progetto. Inoltre, l'analisi non riguarda la valutazione preventiva degli effetti della regolazione, bensì l'impatto di progetti di investimento nel settore energetico.

1. 4. Le indicazioni del gruppo ERGEG

Il Gruppo europeo dei regolatori dei mercati dell'energia elettrica e del gas (European Regulators Group for Electricity and Gas - ERGEG), che si pone l'obiettivo di armonizzare le procedure di regolazione, ha approvato il 10 agosto 2004 delle linee guida sulla consultazione, riconoscendo, tra l'altro, l'importanza di assicurare una consultazione di elevata qualità attraverso il ricorso, laddove appropriato, all'analisi d'impatto della regolazione.

In particolare, nella sezione delle linee guida dedicata al "come consultare" si stabilisce che i regolatori dovranno elaborare proposte consultative nel modo più chiaro e conciso possibile, indicando gli obiettivi perseguiti. Inoltre, si richiede che tali proposte si basino su di un'estesa analisi dei temi in discussione includendo, laddove possibile, ogni valutazione economica pertinente. E' previsto, infine, che, ogniqualvolta ciò sia fattibile, siano fornite informazioni preliminari riguardanti gli effetti delle proposte, in particolare attraverso il ricorso all'analisi d'impatto.

2. L'Air in Italia

2.1. Il livello centrale

L'Air in Italia è stata introdotta in Italia, in via sperimentale, dall'art. 5 della legge 8 marzo 1999 n. 50. La norma, precisando che l'Air deve riguardare sia l'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche che quello sull'attività dei cittadini e delle imprese, stabilisce che essa sia svolta relativamente "agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali". Le regole per la sperimentazione sono state successivamente dettate da due direttive.

La prima Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri è del 27 marzo 2000 e definisce i tempi e le modalità di effettuazione dell'analisi tecnico normativa (A.T.N.) e dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (Air). In particolare, essa:

- individua il contenuto dell'Air nella “descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolazione la cui eventuale adozione è in discussione e nelle opzioni alternative, nonché la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria”;
- estende l'Air anche alle circolari ed alle regole tecniche contenute in atti non normativi;
- ha indicato la struttura del processo di Air, dividendolo in una fase preliminare ed in una fase finale, ad ognuna delle quali corrisponde un'apposita “scheda Air”;
- stabilisce che “nella concreta realizzazione dell'Air” le amministrazioni osservino le istruzioni contenute in un'apposita “Guida”. Quest'ultima è stata redatta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel dicembre 2000 (pubblicata in G.U. il 7 marzo 2001, n. 55) ed è stata utilizzata come documento di riferimento durante lo svolgimento della sperimentazione;
- dispone una prima fase sperimentale, della durata di un anno, rivolta alle amministrazioni centrali.

La sperimentazione, conclusasi nel luglio 2001, è stata condotta attraverso la costituzione di un apposito *help desk*, che ha assistito le amministrazioni durante l'applicazione dell'Air. Hanno partecipato all'organizzazione e gestione della sperimentazione il Dipartimento degli Affari Giuridici e legislativi (DAGL), il Nucleo di semplificazione per le norme e per le procedure della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il supporto scientifico del Progetto finalizzato Air del Dipartimento della Funzione pubblica e con la collaborazione del Dipartimento Affari Economici (DAE).

La seconda Direttiva è stata emanata il 21 settembre 2001 e ha come finalità quella di ridefinire e rendere efficace la sperimentazione, allargandola a “tutta l'attività normativa del Governo”. Essa prevede una responsabilizzazione dei Ministeri nella realizzazione dell'Air, anche attraverso un programma di riqualificazione del personale chiamato a svolgere l'Air, l'individuazione delle modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell'Air nel processo normativo, nonché la definizione di criteri di esonero dall'Air. Inoltre, la direttiva prevede l'introduzione della verifica *ex post* dell'impatto della regolamentazione (Vir) e lo sviluppo di forme di coordinamento tra Governo e Parlamento in materia di Air. La realizzazione della formazione è assegnata alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

La guida strategica della sperimentazione è affidata dalla direttiva ad un “Comitato di indirizzo” presieduto dal Ministro per la funzione pubblica che, tra l'altro, ha il compito di ridefinire la

realizzazione dell'Air “sulla base di una o, eventualmente, più griglie metodologiche differenziate a seconda del tipo di intervento normativo” e di verificare “l’opportunità del modello di Air basato su una doppia fase di analisi (preliminare e finale)”, nonché di valutare i risultati della sperimentazione.

La Legge n. 137/02 ha modificato la Legge n. 50/99, abrogandone l’art. 3 che prevedeva il suddetto Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure. Inoltre, la medesima legge, all’art. 11, 2° comma, contempla l’istituzione, con DPCM, di un ufficio dirigenziale di livello generale, alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica e composto da non più di due servizi, con il compito di coadiuvare il Ministro nell’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con DPCM, sono istituiti non più di due servizi con il compito di provvedere all’applicazione dell’analisi dell’impatto della regolamentazione, nonché alla predisposizione di sistemi informatici di documentazione giuridica a beneficio delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini.

Con il DPCM 23 luglio 2002 (G.U. 4 settembre 2002, n. 207) “Ordinamento delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri” si stabilisce che, tra l’altro, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) cura l’elaborazione delle metodologie in tema di AIR, “coordina e sovrintende all’applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di AIR, alla introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni ed alla formazione del relativo personale”. L’attività di formazione rivolta ai referenti dei Ministeri è stata svolta dal DAGL e dalla SSPA nel corso del 2003, attraverso tre corsi di formazione della durata di 6 giornate ognuno. Successivamente alla formazione è stato avviato un nuovo periodo di sperimentazione.

In merito al ruolo del Parlamento, va innanzi tutto ricordato che l’art. 5 della legge 8 marzo 1999 n. 50 stabilisce che “le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l’Air per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame”. Inoltre, l’articolo 16 bis del Regolamento della Camera riformato nel 1997 disciplina i compiti di un apposito “comitato per la legislazione”, stabilendo, tra l’altro, che “...Qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all’efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente...”.

2.2. Il livello regionale

L'esperienza delle amministrazioni regionali oltre che a livello centrale, l'Air negli ultimi anni ha iniziato a diffondersi sempre più anche a livello regionale. L'esperienza in tal senso più consolidata è quella della Regione Toscana, sia sul piano della formazione del personale che della concreta applicazione dell'Air: attualmente è in corso la quarta sperimentazione ed il Piano per l'occupazione siglato nel 2004 con tutte le parti sociali e le istituzioni regionali, prevede l'avvio a regime dell'Air a partire dal 2005. La Regione Basilicata ha già adottato un'apposita legge per introdurre strumenti di miglioramento della qualità delle regole, tra cui l'Air, ed ha avviato una prima fase di sperimentazione. Tra dicembre 2002 e maggio 2003 la Regione Friuli Venezia Giulia ha organizzato un corso di formazione sull'Air rivolto a gran parte dei suoi dipendenti. Nell'autunno del 2002 è stato avviato il progetto Air del Formez (su mandato del Dipartimento della Funzione Pubblica) che ha coinvolto numerose Regioni sia nella fase di formazione che in quella di sperimentazione, cui hanno partecipato 9 amministrazioni regionali. Il progetto è stato rivolto ai dirigenti ed ai funzionari dei Consigli e delle Giunte regionali e dei singoli Assessorati di tutte le Regioni italiane, con l'intento di diffondere la conoscenza dell'Air e di costituire dei nuclei di esperti di AIR all'interno delle amministrazioni regionali. Da poco è iniziata la seconda edizione del progetto in cui la formazione e la sperimentazione dell'Air saranno calibrate sulle specifiche esigenze regionali. Infine, si ricorda che nel corso del 2004 il Comune di Lucca ha avviato un progetto sull'Air attraverso un corso di formazione per funzionari e dirigenti e una sperimentazione su due casi.

3. L'attività di Air all'interno dell'Autorità

Fin dall'inizio della sua attività, l'Autorità si è dotata autonomamente di strumenti volti ad assicurare trasparenza al processo decisionale. Tali strumenti possono essere interpretati come primi elementi di un'analisi d'impatto della regolazione. In particolare, l'Autorità ha introdotto forme di consultazione che, oltre ad essere decisamente innovative per il nostro Paese, rendono possibile un coinvolgimento diretto dei destinatari nel processo decisionale.

Con l'entrata in vigore dell'art. 12 della legge di semplificazione n. 229/03, è stato espressamente previsto l'obbligo di analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione in capo alle autorità amministrative indipendenti.

L'art. 12 si articola nei seguenti 4 commi:

- 1. Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.*
- 2. Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate.*
- 3. I soggetti di cui al comma 1 provvedono alla verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale.*
- 4. Sono comunque escluse dall'applicazione del presente articolo le segnalazioni e le altre attività consultive, anche se concernenti gli atti di cui al comma 1, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni.*

L'esperienza accumulata dai Paesi in cui l'Air è adottata da più tempo dimostra che non è possibile (e credibile) utilizzare questo strumento indifferentemente su tutta la produzione normativa: per un verso ci sono decisioni che non necessitano di particolari valutazioni, per l'altro l'Air richiede risorse che vanno utilizzate in modo efficiente, stabilendo su quali interventi regolatori l'ausilio fornito dall'Air possa ritenersi massimizzato. Si ritiene dunque possibile interpretare l'articolo di legge secondo una prospettiva "selettiva": l'Autorità definirà la categoria degli atti su cui non effettuare l'Air e la categoria degli atti cosiddetti "atti principali" su cui invece effettuare la valutazione. L'Autorità fisserà alcuni criteri di esclusione - per togliere a priori dall'ambito di applicazione dell'Air certi interventi regolatori - e alcuni criteri di inclusione - da applicare per stabilire su quali provvedimenti invece l'Air debba essere svolta (vedi capitolo successivo).

L'Autorità sceglierà altresì i casi in cui effettuare l'Air sull'intero oggetto del provvedimento o limitatamente alle sue parti più significative.

L'Autorità ritiene che l'introduzione dell'Air non possa che avvenire in modo sperimentale e graduale. In questa prima fase preliminare l'Autorità ha deciso di sottoporre ad Air due provvedimenti e darà conto dei risultati ottenuti in sede di presentazione della Relazione annuale.

Dal secondo semestre 2005 l'Autorità intende aprire una fase di sperimentazione vera e propria, al fine di testare ed affinare non soltanto i contenuti e le specifiche tecniche di cui l'Air si avvale, ma

anche le modalità con cui il percorso logico dell'analisi è stato inserito nel processo regolatorio, al fine di assicurarsi che la sua utilizzazione a regime sia sostenibile da parte dell'Autorità.

La durata della sperimentazione potrebbe essere triennale, con l'indicazione del numero di casi sottoposti ad Air ogni anno. Tale periodo dovrebbe servire per definire compiutamente i criteri per selezionare i casi; le modalità di organizzazione interna dell'Autorità; le modalità di consultazione degli organismi rappresentativi degli interessi destinatari degli interventi regolatori; le modalità di valutazione economica.

Operativamente, la sperimentazione si avvierà formalmente nell'ambito del processo di adozione del provvedimento dell'Autorità che definirà modalità e procedure dell'Air. Quindi il percorso potrebbe essere la seguente:

- adozione di una delibera di avvio del procedimento, con l'indicazione della durata della sperimentazione e del numero dei provvedimenti che verranno sottoposti di anno in anno all'analisi (luglio 2005);
- consultazione che coinvolga i vari portatori di interessi (in primo luogo, le imprese, gli utenti e le relative associazioni di rappresentanza) attraverso la pubblicazione di un documento di carattere metodologico (secondo semestre 2005);
- sperimentazione sui provvedimenti;
- alla fine della sperimentazione, ed anche grazie all'esperienza così acquisita, adozione dell'atto di regolazione formale dell'Air con relativo manuale operativo (giugno 2008).

Punto di discussione n. 1: Si ritiene condivisibile il percorso di sperimentazione sopra delineato? In caso di risposta negativa, per quale motivo? Quale percorso si propone in alternativa?

4. Criteri di selezione dei provvedimenti da sottoporre ad Air

Come indicato sopra, l'Autorità intende selezionare i provvedimenti su cui effettuare la valutazione. Risulta perciò fondamentale fissare con chiarezza i criteri per detta selezione.

In questa fase preliminare, si formulano alcune ipotesi, seguendo due tipi di criteri: criteri di esclusione dei provvedimenti e criteri di inclusione dei provvedimenti.

4.1. Criteri di esclusione

I criteri di esclusione consentono di togliere a priori dall'ambito di applicazione dell'Air certi interventi regolatori. Si ipotizza il seguente elenco:

- i. Attività di segnalazione e provvedimenti individuali (come previsto dall'art. 12 della legge 229/2003, comma 4)
- ii. Provvedimenti urgenti, non compatibili con i tempi dell'Air e delle consultazioni
- iii. Comunicazioni inerenti chiarimenti di precedenti decisioni dell'Autorità
- iv. Stipula di accordi con autorità estere e ratifica di statuti di organismi internazionali a cui l'Autorità intende partecipare
- v. Regolamenti di autorganizzazione
- vi. Atti relativi ad attività di ispezione o controllo
- vii. Atti relativi alla risoluzione delle controversie (arbitrato)
- viii. Provvedimenti di rettifica di errori materiali contenuti in precedenti provvedimenti
- ix. Provvedimenti (o rettifiche di provvedimenti) meramente esecutivi di disposizioni emanate da altri soggetti (es. sentenze Tar, decreti governativi che impongono l'adozione di specifiche disposizioni)

Punto di discussione n. 2: Si ritengono condivisibili i criteri di esclusione sopra delineati? In caso di risposta negativa, per quale motivo? Quali criteri si propongono in alternativa o ad integrazione?

4.2 Criteri di inclusione

I criteri di inclusione sono da applicare al sottoinsieme di provvedimenti selezionati secondi i criteri sub 5.1 per stabilire su quali di essi l'Air debba essere svolta.

Per individuare, appunto, i provvedimenti da sottoporre ad analisi, in teoria sono ipotizzabili tre diverse soluzioni:

- basarsi sulla forma giuridica dei provvedimenti;
- considerare solo certe tipologie di destinatari o di effetti;
- tener conto della rilevanza dell'impatto dell'intervento.

Di fatto, la prima possibilità non è percorribile nel caso dell'Autorità, dato che la quasi totalità dei provvedimenti regolatori è adottata sottoforma di delibera. Quanto alla seconda possibilità, si tratterebbe di riservare l'Air ai provvedimenti che riguardano, ad esempio, solo le imprese o solo gli utenti; in alternativa, si potrebbero analizzare solo i provvedimenti che hanno certi effetti (es. ambientali, sulla sicurezza, ecc.). Si tratta di una soluzione che, seppur teoricamente fattibile, non appare preferibile, poiché esclude soggetti e/o effetti che potrebbero di fatto risultare molto rilevanti e, di conseguenza, rischia di ridurre significativamente il supporto informativo offerto dall'Air.

La soluzione più adeguata appare quella di selezionare i provvedimenti da sottoporre ad Air sulla base della prevedibile rilevanza del loro impatto. Ciò comporta due scelte di fondo: stabilire nei confronti di *chi* vada valutata la rilevanza e come questa possa essere misurata.

Riguardo al primo aspetto, si ritiene che la rilevanza vada valutata riguardo a tutti i destinatari interessati direttamente dai provvedimenti dell’Autorità, considerando innanzitutto proprio il numero di detti destinatari. Dovrebbero essere sottoposti ad analisi gli interventi regolatori con un impatto rilevante su:

- A. Consumatori
- B. Imprese
- C. Ambiente e salute

Quanto al problema della misurazione della rilevanza, è possibile adottare criteri più o meno rigidi, e ricorrere a giudizi qualitativi e/o quantitativi. Si deve tener presente che, in generale, il ricorso alla quantificazione preventiva dell’impatto di un intervento regolatorio, sebbene diffuso in molte esperienze di Air (tra tutte, quella del governo federale statunitense), presenta in un certo senso un limite di “circolarità”: per stabilire quali provvedimenti dovrebbero essere sottoposti ad Air si cerca di valutarne l’impatto in termini di costi di adeguamento, ma tale valutazione è proprio uno dei prodotti dell’Air. Laddove si decidesse di ricorrere a tali criteri, dunque, la stima utilizzata per la scelta non potrebbe che essere approssimativa e relativa a degli ordini di grandezza, più che a specifiche soglie.

In questa fase preliminare si ritiene possibile ipotizzare i seguenti criteri:

- A1) Si determinano le tariffe per i clienti finali per un nuovo periodo regolatorio
- A2) Si determinano le regole sulla qualità del servizio per un nuovo periodo regolatorio
- A3) Si modificano le condizioni del servizio universale
- B1) I costi totali di adeguamento per le imprese superano, in totale, €XXX
- B2) Il costo medio unitario di adeguamento, incluso il costo amministrativo, supera €XXX
(eventualmente differenziabile per le imprese operanti in settori diversi: approvvigionamento, trasporto, vendita)
- B3) Si modifica significativamente l’assetto regolatorio dei mercati
- B4) Si riducono barriere all’entrata nel mercato o si modifica, comunque, il grado di liberalizzazione del mercato

- B5) Si modificano le regole relative ai costi sostenuti dalle imprese e/o alle tariffe da queste praticate
- C1) Sono previsti impatti ambientali e/o per la salute rilevanti
- C2) Si prevede una significativa variazione della produzione di CO₂ (o di altri gas serra)
- C3) Si prevede una modifica delle condizioni di sicurezza (ad es: capacità di generazione, di trasporto e distribuzione di energia elettrica e di produzione, trasporto e stoccaggio di gas naturale)

A questi criteri potrebbe esserne aggiunto un altro di carattere generale: la gravità delle conseguenze negative a carico dell'intero sistema in caso di assenza del provvedimento regolatorio. Va da sé che nel periodo di sperimentazione, dato il numero limitato di casi da sottoporre ad Air, la selezione consisterà nella scelta di provvedimenti in qualche modo significativi e paradigmatici. L'intenzione è di scegliere provvedimenti che hanno un forte impatto su imprese ed utenti e che possono essere considerati rappresentativi dell'attività di regolazione dell'Autorità. La scelta dei criteri di selezione da utilizzare a regime dovrebbe essere semplificata dall'esperienza acquisita durante la sperimentazione.

Punto di discussione n. 3: Si ritengono condivisibili i criteri di inclusione sopra delineati? In caso di risposta negativa, per quale motivo? Quali criteri si propongono in alternativa o ad integrazione?

Punto di discussione n. 4: In particolare, si ritengono utilizzabili i criteri di cui ai punti B 1) e B 2) che utilizzano soglie monetarie? Vi sono proposte di livelli quantitativi diversi da quelli presentati o, in alternativa, di metodologie adatte ad identificare tali livelli?

5. Il percorso logico dell'AIR e la sua integrazione nel processo decisionale dell'Autorità

L'Air parte dall'individuazione del problema da risolvere e dalla rilevazione delle esigenze giuridiche, economiche e sociali che inducono il regolatore ad intervenire. Già in questa fase assumono, dunque, un ruolo determinante le consultazioni con i soggetti interessati dalla regolazione, grazie alle quali è possibile integrare e/o correggere la percezione che il regolatore ha della realtà sulla quale intervenire. Segue la definizione degli obiettivi dell'intervento, distinti tra generali e specifici (ovvero strumentali rispetto all'obiettivo generale). L'associazione di un

indicatore quantitativo ad ogni obiettivo (ed in particolare, a quelli specifici) consente di verificare *ex post* il loro grado di raggiungimento. La fase successiva dell’Air richiede di individuare e quantificare i destinatari dell’intervento, distinguendo quelli diretti – a cui la regolazione si rivolge direttamente, imponendo una modifica al loro comportamento – da quelli indiretti, comunque coinvolti dall’intervento; le pubbliche amministrazioni destinatarie dell’intervento (perché, ad esempio, attuatrici di alcune disposizioni o coinvolte nelle attività di controllo) sono tenute distinte dai soggetti privati. Anche grazie alla consultazione con i probabili destinatari si giunge all’elaborazione di una pluralità di opzioni, tutte potenzialmente in grado di raggiungere gli obiettivi individuati. Lo sforzo del regolatore dovrebbe essere quello di non limitare l’analisi ad una sola opzione, già considerata come la scelta definitiva, ma di elaborare delle alternative, partendo da quelle meno intrusive (e, dunque, meno costose) per i destinatari.

La valutazione delle opzioni avviene in due stadi. Una prima fase attiene alla praticabilità delle opzioni individuate, ovvero alla realizzazione delle condizioni necessarie alla loro attuazione. Tali condizioni, che rappresentano i presupposti delle opzioni, sono di tre tipi: normative (relative a vincoli giuridici che limitano l’attuazione di alcune alternative), organizzativo-finanziarie (connesse alle disponibilità delle amministrazioni coinvolte nell’attuazione dell’intervento), economico-sociali (riguardanti soprattutto le prevedibili criticità per i destinatari della norma e la loro “capacità di resistenza”). Questa prima fase di valutazione è effettuata in base agli elementi conoscitivi raccolti sino a tale momento dell’analisi ed è, quindi, fortemente supportata, oltre che dai dati quantitativi a disposizione, dalle opinioni e testimonianze raccolte in sede di consultazione. Le sole opzioni che rispettano i presupposti individuati – definite opzioni attuabili – sono sottoposte ad una successiva valutazione, basata sull’analisi economica. Quest’ultima mira ad evidenziare i principali effetti diretti ed indiretti, positivi e negativi, per i destinatari dell’intervento, al fine di evidenziare l’opzione che presenta il maggiore beneficio netto. L’Air si conclude con l’individuazione dell’opzione preferibile, basata sulla valutazione congiunta dell’efficacia delle opzioni, della loro efficienza, nonché dei loro effetti distributivi, laddove ritenuti rilevanti. Il supporto informativo offerto dal percorso di Air è particolarmente significativo quando è riferito ad una pluralità di opzioni, da cui l’importanza di iniziare tale percorso il prima possibile, quando il regolatore ha effettivamente dinanzi a sé una pluralità di alternative. Laddove applicata ad una sola opzione l’Air ha un ruolo necessariamente ridotto, essendo solo strumentale a fornire informazioni utili alla scelta tra adottare o meno la soluzione individuata o a produrre stime circa gli effetti della scelta già presa. Il percorso logico dell’Air presentato fin qui può essere sintetizzato nella maniera seguente:

- 1) individuazione del problema e rilevazione delle esigenze;

- 2) individuazione degli obiettivi generali e specifici (agli obiettivi vengono associati indicatori, possibilmente quantitativi);
- 3) destinatari diretti ed indiretti dell'intervento;
- 4) elaborazione delle opzioni rilevanti;
- 5) valutazione della praticabilità delle opzioni;
- 6) valutazione economica delle opzioni attuabili, inclusi i costi amministrativi indotti;
- 7) individuazione dell'opzione preferibile.

Questo percorso logico va integrato con il processo regolatorio seguito dall'Autorità. In questa fase preliminare l'ipotesi emersa è la seguente:

**Attuale processo decisionale
(atti formali)**

Ipotesi di processo con Air

Delibera Avvio

Delibera di avvio con:
- annuncio inizio Air
- individuazione del problema
- definizione obiettivi

Contatti e approfondimenti finalizzati a:
- rilevazione esigenze/rischi
- individuazione opzioni e presupposti
- valutazione preliminare impatti

Documento/i di consultazione

Approfondimento valutazione opzioni attraverso consultazione pubblica
Valutazione dei contributi dei consultati

Individuazione opzione preferita e relativa consultazione finale

Provvedimento

Provvedimento completo di Relazione Air ad integrazione della Relazione tecnica e del Piano di verifica e controllo

Alla delibera di avvio del procedimento viene attribuito il compito di attuare anche l'analisi d'impatto o, nel caso di atti non soggetti ad Air, di chiarire i motivi dell'esenzione. Nella stessa delibera si spiega il motivo per cui l'Autorità decide di assumere il provvedimento e vengono indicati gli obiettivi dell'intervento ed eventualmente anche il relativo ambito (ovvero i destinatari diretti ed indiretti). Sulla base di un apposito piano vengono avviate le consultazioni con i soggetti interessati, volte essenzialmente a rilevare le esigenze dei destinatari ed a proporre (o costruire *ex novo*) alcune ipotesi di intervento; a questo stadio dell'analisi, si tratta, di norma, di consultazioni effettuate tramite approfondimenti o gruppi di lavoro, già oggi utilizzati dall'Autorità. Una volta definite diverse opzioni, queste vengono sottoposte ad una prima valutazione effettuata ricorrendo sia alle informazioni già disponibili presso l'Autorità, sia alle stesse consultazioni sino a quel momento condotte. Il risultato di questa prima parte dell'analisi viene reso noto tramite un documento di consultazione che mira anche a raccogliere opinioni ed informazioni su una pluralità di alternative e sui loro possibili effetti. Al riguardo, essendo la partecipazione dei destinatari fondamentale per raccogliere informazioni sufficienti a consentire una valutazione comparata delle varie alternative, il documento di consultazione è strutturato in modo da contenere sia domande relative al grado di accoglimento di un'opzione ed alle relative criticità, sia domande riferite in modo specifico ai possibili effetti positivi e negativi delle opzioni, favorendo un linguaggio comune tra l'Autorità ed i destinatari. Anche sulla base delle risposte ottenute si completa il percorso di analisi selezionando le opzioni attuabili, riformulando e dettagliando i loro contenuti ed approfondendo l'analisi degli effetti. I risultati di tale approfondimento, unitamente ad un'analisi dei contributi dei consultati, portano alla scelta dell'opzione preferita. Su tale opzione si effettua una consultazione finale, fatta la quale viene adottato il provvedimento.

Quello appena descritto è solo un modello indicativo, in cui l'abbinamento di certe fasi dell'Air a determinati momenti del processo regolatorio può mutare a seconda dei casi. L'attività di sperimentazione servirà, comunque, a verificare la validità di certe soluzioni e a testare il modello proposto. La fase di sperimentazione servirà anche a verificare gli aspetti organizzativi interni dell'Autorità. Si ipotizza comunque fin d'ora una soluzione in cui la responsabilità per lo svolgimento dell'Air è della Direzione/Unità che propone l'intervento regolatorio oggetto di analisi; il ruolo della Direzione Strategie Studi e Documentazione sarà, specie nella fase di sperimentazione, un ruolo di assistenza nello svolgimento dell'analisi, di controllo dell'omogeneità nell'applicazione della metodologia scelta e di monitoraggio della qualità delle Air svolte.

Infine, si ritiene opportuno sottolineare il ruolo che nella revisione del processo regolatorio conseguente all'introduzione dell'Air potrebbe assumere un ulteriore strumento: l'**agenda degli interventi regolatori**. Si tratta di uno strumento di programmazione dell'attività normativa che

organizza cronologicamente gli interventi regolatori ricorrenti – o, comunque, prefigurabili con un certo anticipo. L'adozione dell'agenda assicurerebbe una visione d'insieme degli interventi normativi dell'Autorità e sarebbe di ausilio anche per la programmazione delle attività di cui si compone l'Air. Inoltre, laddove pubblicata consentirebbe ai soggetti esterni di conoscere a priori il calendario dei provvedimenti e, dunque, di organizzarsi meglio per interloquire con l'Autorità, avendo più possibilità di presentare proposte, dati, opinioni. L'introduzione di una programmazione strategica, così come approvata recentemente dall'Autorità, intende essere un primo passo verso le finalità sopra indicate.

Punto di discussione n. 5: Si ritiene condivisibile il percorso logico presentato e la sua integrazione nel processo decisionale dell'Autorità? In caso di risposte negative, quali alternative si propongono?

7. Aspetti metodologici dell'analisi - consultazioni e valutazione economica

Alla fine della sperimentazione l'Autorità intende adottare una Guida operativa Air, contenente una serie di elementi:

- 1) la “missione” dell'Air all'interno dell'Autorità;
- 2) i casi in cui l'autorità svolge un'Air;
- 3) il percorso logico comune ad ogni Air;
- 4) gli strumenti di valutazione;
- 5) la procedura organizzativa.

Fin d'ora è utile soffermarsi su due strumenti che appaiono indispensabili per lo svolgimento dell'analisi d'impatto: le consultazioni e la valutazione economica delle opzioni.

6.1. Consultazioni

Quanto alle **consultazioni**, esse vanno intese quale strumento di raccolta di informazioni (in primo luogo dati e stime sugli impatti) ed opinioni (sulle esigenze individuate, le opzioni formulate, i presupposti e le criticità). Le loro finalità principali, all'interno della procedura Air, sono: a) accrescere il set informativo dell'Autorità prima di prendere una decisione; b) aumentare il grado di comprensione (condivisione) delle scelte dell'Autorità, coinvolgendo, nei modi e tempi opportuni, i destinatari delle norme nel processo decisionale; c) aumentare, di conseguenza, la trasparenza del processo decisionale. Nel manuale si dovrebbe sottolineare l'importanza della programmazione

delle consultazioni, attraverso un apposito piano che indichi gli obiettivi da perseguire, i soggetti da consultare, i tempi in cui effettuare le consultazioni e le tecniche da utilizzare. Inoltre, si sintetizzerebbero le caratteristiche delle diverse tecniche di consultazione e l'importanza delle procedure di *feedback* ai consultati.

Punto di discussione n. 6: Si ritengono condivisibili le osservazioni in materia di consultazioni? In caso di risposta negativa, per quali motivi? Cosa si propone in alternativa?

6.2. Valutazione economica

Quanto alla **valutazione economica**, la scelta di fondo potrebbe essere quella di indicare dei contenuti minimi lasciando le Direzioni dell'Autorità libere di scegliere di volta in volta la tecnica ritenuta più adeguata. Ciò consentirebbe, infatti, non solo di usare lo strumento più adatto al caso in esame, ma di impiegare in modo efficiente le risorse (in primo luogo, il tempo) necessarie per lo svolgimento dell'Air: laddove si volesse indicare un'unica soluzione, la scelta ricadrebbe su una tecnica di valutazione il più possibile completa (ad esempio, l'analisi costi-benefici), col rischio che in alcuni casi essa si rivelerebbe eccessivamente dettagliata e dispendiosa, oltre che non sempre adeguata.

Indipendentemente dalla tecnica selezionata, i due principi di base che qualunque valutazione dovrebbe rispettare sono i seguenti:

- 1) i costi ed i benefici dovrebbero sempre essere calcolati in modo differenziale rispetto ad una *baseline* (in genere, la situazione attuale, descritta nella cd. "opzione zero");
- 2) dovrebbero sempre essere esplicitate le ipotesi utilizzate per produrre le stime, procedendo ad analisi di sensitività nei casi di maggiore incertezza.

Una questione da risolvere attiene, poi, alla possibilità di trattare separatamente alcuni aspetti dell'analisi. E' il caso, ad esempio, degli impatti ambientali, a cui potrebbe essere dedicata una valutazione *ad hoc* seguendo l'esperienza di Ofgem sopra richiamata.

I contenuti minimi che ogni valutazione economica dovrebbe rispettare sono i seguenti:

- 1) individuazione e quantificazione dei destinatari, per categorie;
- 2) individuazione dei principali effetti positivi e negativi associati alle varie opzioni, per categorie di destinatari;
- 3) monetizzazione, ove possibile, dei principali effetti positivi e negativi per categorie di destinatari. Laddove non sia possibile procedere alla monetizzazione, si effettuerà una

quantificazione degli effetti. Se neanche questa strada sarà percorribile, si procederà ad una valutazione qualitativa;

- 4) indicazione della distribuzione temporale degli effetti delle opzioni (se i costi e benefici sono attualizzati, indicazione del tasso di sconto utilizzato).

L'idea che la monetizzazione degli effetti delle opzioni, sebbene auspicabile poiché consente di confrontare costi e benefici utilizzando la stessa unità di misura, non sia sempre realizzabile, trova fondamento soprattutto nelle difficoltà di valutazione di determinati effetti di un intervento regolatorio. E' il caso, ad esempio, di quelli di tipo ambientale i quali, oltre che difficilmente riferibili al singolo provvedimento, si distribuiscono su un arco di tempo a volte molto vasto. In questi casi, dunque, potrebbe essere opportuno procedere ad una valutazione in termini quantitativi (attraverso indicatori fisici) che, oltre che meno complessa, potrebbe rivelarsi anche più robusta, essendo esposta a margini di incertezza e soggettività minori.

Punto di discussione n 7: Si ritengono condivisibili le considerazioni in materia di valutazione economica? In caso di risposta negativa, per quali motivi? Quali indicatori si suggeriscono in alternativa?