

**Il valore aggiunto dell'analisi di impatto ex ante  
nel *decision making***

*Efisio Espa*

*Docente di Analisi di impatto della regolamentazione  
Coordinatore del Dipartimento di economia, finanza e statistica  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione  
Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Ministero dello Sviluppo Economico e ENEA  
**L'analisi socio-economica nel Regolamento REACH,**  
Roma, 11 Ottobre 2017

## LA QUALITA' DELL'INTERVENTO PUBBLICO

### Diversi elementi:

- Qualità dei prodotti (infrastrutture pubbliche...)
- Qualità dei servizi (trasporti pubblici...)
- Qualità delle finanze pubbliche (efficienza e efficacia della fiscalità e delle spese pubbliche...)
- Qualità delle regole

## L'analisi di impatto della regolamentazione

### La qualità delle regole

Il punto di vista del giurista statunitense Cass Sunstein

Le "buone" regole dipendono da:

- **L'abitudine a consultare i cittadini e le imprese potenzialmente interessati da una nuova decisione o toccati da una politica da tempo operativa**
- **La qualità della scrittura e quindi dalla fruibilità delle leggi**
- **L'utilizzo dell'analisi costi-benefici come strumento principale ai fini della valutazione di un intervento in fase di progettazione o già pienamente attuato**

### AIR: una definizione dell'OCSE

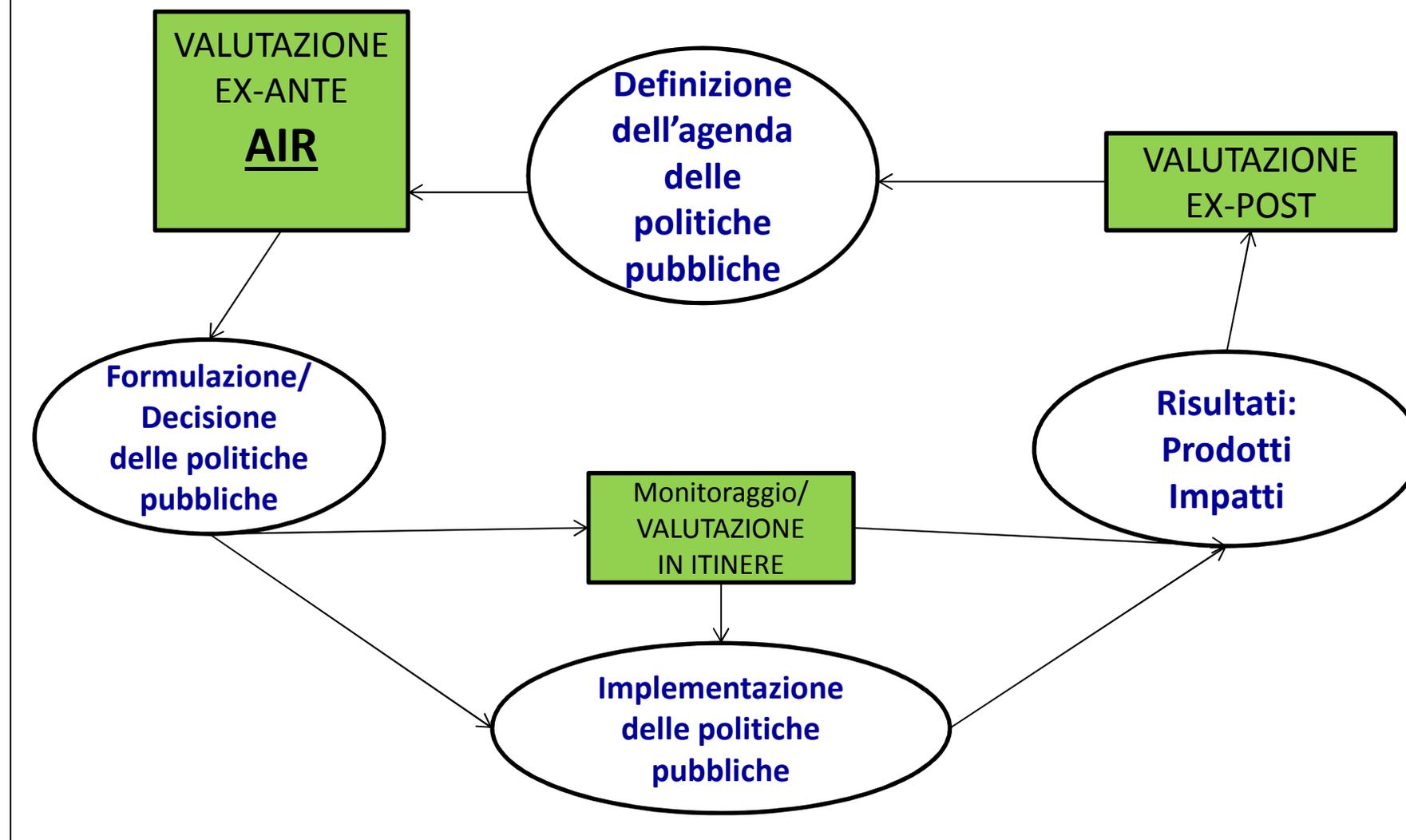
**Lo scopo più importante è facilitare una decisione pubblica migliorando la quantità e la qualità dell'informazione a disposizione del policy-maker ben prima che un nuovo progetto di legge venga definito con precisione**

**Da: OCSE (2008) *“Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR): orientations destinées aux décideurs”***

**La valutazione ex-ante delle decisioni pubbliche**

**Raccolta e trattamento sistematico di informazioni al fine di definire preventivamente, per quanto è possibile, le possibili conseguenze e i possibili risultati di una politica pubblica**

## IL CICLO DELLA REGOLAZIONE



**La valutazione ex-ante delle decisioni pubbliche**

Per risultati di una politica pubblica si intendono:

I prodotti / outputs

Ciò che una politica pubblica genera nel momento della sua piena implementazione

Gli impatti / outcomes

Ciò che una politica pubblica riesce a causare rispetto ai suoi destinatari diretti e indiretti

**UN ESEMPIO: INCENTIVI A NUOVI INVESTIMENTI**

### I principali vantaggi delle valutazioni ex-ante

- **Approfondimento sulle politiche pubbliche future e sulle loro conseguenze**
- **Maggiore controllo sulle politiche pubbliche, con lo scopo di migliorare la qualità dei provvedimenti**

### I principali vantaggi delle valutazioni ex-ante

- Possibilità di scegliere in maniera più fondata tra diverse alternative di *policy*
- Maggiore trasparenza del processo decisionale
- Controllabilità dei risultati a politiche attuate e a impatto già realizzato sui destinatari

**Le origini dell'Air costituiscono un modo utile per capire meglio le ragioni per le quali governi e amministrazioni pubbliche avrebbero un forte interesse a praticare in maniera sistematica e istituzionalizzata le attività di valutazione *ex-ante***

**L'Air si diffonde nei paesi anglosassoni oltre trentacinque anni fa su impulso delle amministrazioni Reagan e Thatcher che vedono l'analisi di impatto come un potente strumento di limitazione e comunque di razionalizzazione dell'intervento regolatorio pubblico**

**Il Presidente americano Reagan a inizio 1981 emana un *executive order* che rende obbligatoria l'analisi di impatto preventiva in termini di analisi costi-benefici per le più importanti decisioni regolatorie**

**Si tratta di una decisione che affonda le sue radici in un forte disincanto rispetto alla capacità dell'intervento pubblico, sia di tipo squisitamente regolatorio sia quello più specificatamente legato all'articolazione del bilancio pubblico, di generare risultati positivi per i cittadini e per l'economia in generale**

La maggiore attenzione, anche sul piano tecnico, alle conseguenze attese delle decisioni pubbliche è del resto coerente con una visione del funzionamento della pubblica amministrazione – quella del *New Public Management* – che, proprio a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, considera la PA in maniera non dissimile da una qualsiasi azienda e alla quale quindi possono essere applicate ispirazioni e tecniche gestionali tipiche dell'universo delle aziende private

**Peraltro, il graduale ripensamento delle ipotesi deregolatorie più spinte conduce comunque alla conferma delle attività di Air/Analisi costi-benefici (il Presidente Clinton firma in tal senso un nuovo ordine esecutivo nel 1994)...**

**...ma in un contesto ideologicamente  
assai più neutro all'interno del quale la  
valutazione preventiva delle politiche  
pubbliche e l'Air trovano la loro  
principale giustificazione nella  
necessità di migliorare (e non di  
limitare a priori) le decisioni in capo al  
Governo e al Parlamento**

**Sancita dal prezioso lavoro svolto in particolare dall'OCSE e dalla Banca Mondiale negli anni Novanta, l'Air diviene uno degli strumenti principali della strategia di *better regulation***

**Gradualmente, l'Air si intreccia con le spinte a contenere le dinamiche della spesa pubblica e, in particolare, quelle dei "costi di produzione" dell'output pubblico**

## L'Analisi di Impatto della Regolamentazione Obiettivi

**L'Air nella sua versione più matura ha pertanto come obiettivi:**

- 1. il miglioramento della qualità dell'intervento pubblico, sia nel contenuto vero e proprio delle *policies* sia nelle modalità di organizzazione e attuazione amministrativa delle stesse *policies*;**

## L'Analisi di Impatto della Regolamentazione Obiettivi

**L'Air nella sua versione più matura ha pertanto come obiettivi:**

**2. la necessità di evitare che su imprese e cittadini/contribuenti fiscali si scarichino indebitamente oneri e carichi burocratici (in qualche misura misurabili in termini di valore monetario) che potrebbero facilmente comportare conseguenze negative sulla crescita e sul benessere economico;**

## L'Analisi di Impatto della Regolamentazione Obiettivi

**L'Air nella sua versione più matura ha pertanto come obiettivi:**

**3. il contenimento – soprattutto nel contesto italiano – di quella autentica “bulimia normativa” che porta da troppi anni a considerare l’approvazione di una nuova legge come l’unico strumento ai fini della soluzione di specifici problemi affrontabili dall’intervento pubblico;**

## L'Analisi di Impatto della Regolamentazione Obiettivi

**L'Air nella sua versione più matura ha pertanto come obiettivi:**

- 4. la necessità di individuare più solidi criteri di carattere economico al fine di orientare in maniera più efficace i flussi di spesa pubblica;**
- 5. accrescere il grado di trasparenza delle decisioni pubbliche, esplicitando in maniera più precisa obiettivi, costi e impatti.**

## L'Analisi di Impatto della Regolamentazione Obiettivi

Due aspetti sono particolarmente importanti:

- Riuscire a quantificare e monetizzare i costi e i benefici associati a una decisione pubblica, confrontandoli allo scopo di capire se i benefici siano superiori ai costi

## L'Analisi di Impatto della Regolamentazione Obiettivi

### Due aspetti sono particolarmente importanti:

- Analizzare con attenzione la qualità dell'amministrazione pubblica chiamata a implementare una specifica decisione pubblica. L'amministrazione dovrà cioè essere coerente e sapersi modellare rispetto alla dimensione organizzativa necessaria ai fini della piene attuazione e *enforcement* della nuova decisione

## L'Analisi di Impatto della Regolamentazione Articolazione

**Ai fini dell'AIR occorre:**

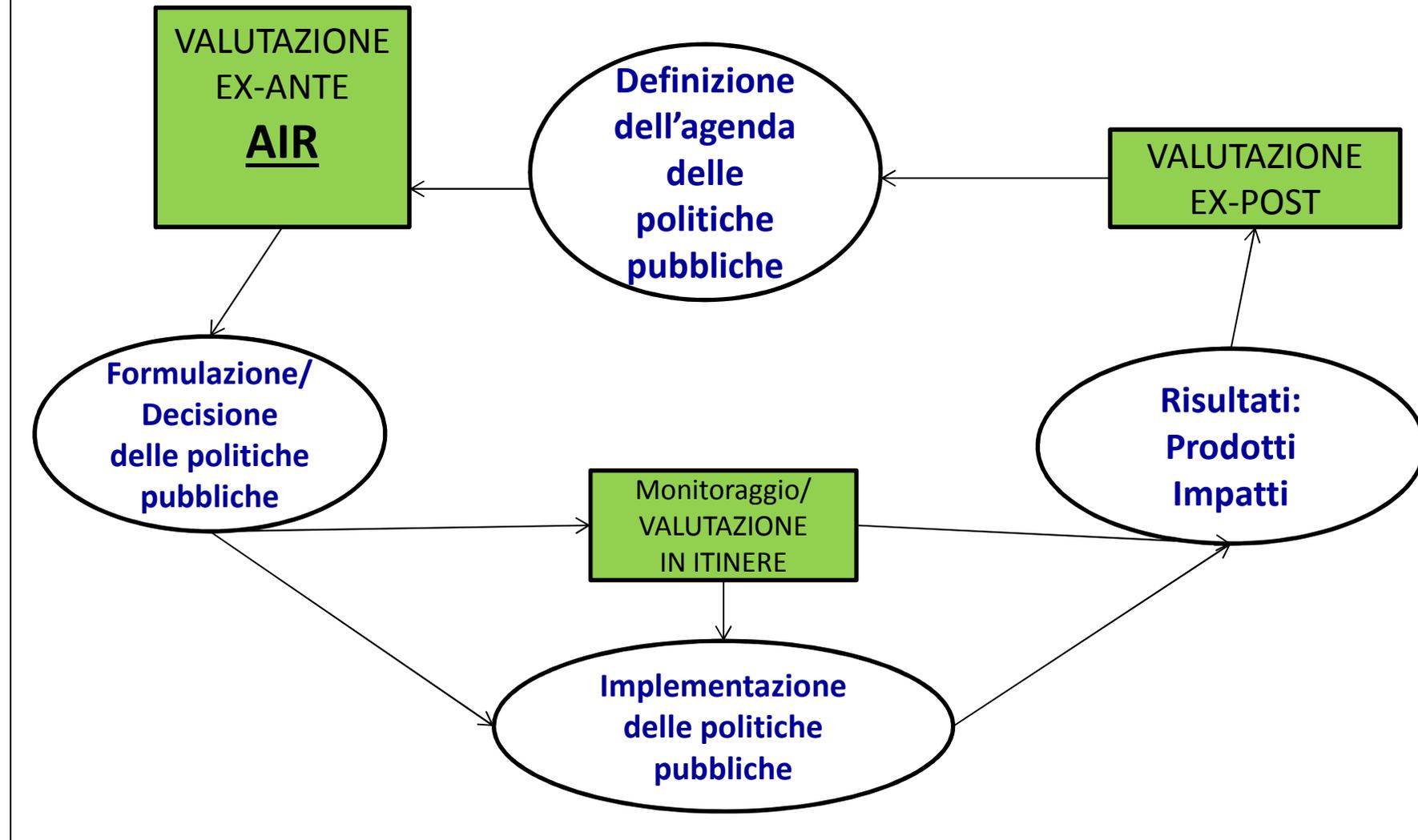
- 1. Definire l'ambito dell'intervento**
- 2. Rilevare le esigenze sociali, economiche e giuridiche che motivano l'intervento (*needs assessment*)**
- 3. Definire il problema da affrontare (*problem formulation*)**
- 4. Individuare gli obiettivi**
- 5. Avviare le attività di consultazione**
- 6. Elaborare le opzioni regolatorie, anche alternative**

## L'Analisi di Impatto della Regolamentazione Articolazione

**Ai fini dell'AIR occorre:**

- 7. Individuare i presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali delle opzioni rilevanti**
- 8. Individuare le aree di criticità correlate all'intervento**
- 9. Valutare in termini conclusivi le opzioni attuabili e selezionare quella preferibile**
- 10. Individuare lo strumento tecnico-normativo più appropriato**
- 11. Documentare le attività svolte**

## IL CICLO DELLA REGOLAZIONE



### La *governance* amministrativa e istituzionale dell'AIR

**Gli attori istituzionali dell'AIR in Italia sono:**

**I Ministeri direttamente interessati da una *policy*  
(dipartimenti o direzioni generali e uffici legislativi) ai quali spetta la responsabilità di produrre la prima versione di una norma e le analisi AIR)**

**Le strutture amministrative del Presidente del Consiglio  
(in particolare l'Ufficio legislativo) con un ruolo molto importante di impulso e coordinamento sui diversi Ministeri. La possibilità di una vera discussione tra le strutture del Presidente del Consiglio e i Ministeri interessati è molto reale**

## L'analisi di impatto della regolamentazione

### Alcune considerazioni sul ruolo dell'Air nel processo decisionale

La rilevanza delle attività di valutazione ex ante va crescendo:

- Parlamento (con la recentissima costituzione dell'Ufficio Valutazione Impatto) e Consiglio di Stato (in un numero crescente di pareri) considerano sempre più in modo sostanziale le attività di analisi preventiva delle decisioni pubbliche
- L'Unione Europea ha fondato la sua strategia di *better regulation* sulle attività di valutazione, rafforzandole in misura molto significativa

**L'analisi della legislazione esistente  
come base per eventuali nuove  
decisioni regolatorie (accompagnate  
comunque da Air):**

**La *Regulatory Fitness* della  
Commissione Europea**

**L'esempio della REACH Refit  
Evaluation**

**L'analisi della legislazione esistente  
come base per eventuali nuove  
decisioni regolatorie  
(accompagnate comunque da Air):  
Il “lookback” suggerito  
negli USA**

**L'analisi di impatto non può essere considerata come lo strumento “risolutivo” ai fini di una migliore qualità e efficacia dell'intervento pubblico.**

## L'Analisi di Impatto della Regolamentazione

Più realisticamente si tratta di guardare all'Air come a un mezzo di potenziale, grande utilità per:

- **Ridurre la disperante complessità derivante dall'intreccio tra decisioni pubbliche e ambiente di destinazione e di riferimento delle *policies*.**
- **Limitare il rischio di errori costosi (magari anche sul piano della finanza pubblica)**
- **Ridurre, in ultima analisi, il grado di incertezza che è proprio di numerose decisioni assunte dal policy-maker**

GRAZIE

PER LA VOSTRA ATTENZIONE!