

3 Analisi dei casi

I casi-pilota sottoposti alla sperimentazione ed alla elaborazione delle schede AIR sono stati 5, come risulta dal seguente prospetto riepilogativo ¹⁰:

Tab. 1 – Procedimenti

ID ATTO	NOME ATTO	AMM. PROPONENTE	ALTRE AMM. COINVOLTE
1	Procedimento per l'attività e gli adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse (L.340/2000 all.1 n.32)	Ministero Interno	Comuni
2	Procedimento di autorizzazione per l'attività di noleggio autoveicoli senza conducente (L.340/2000 all.1 n.32)	Ministero Interno	Comuni
3	Recepimento Direttiva 199/31/CE del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti	Ministero Ambiente	
4	Procedimento di rilascio di autorizzazioni per trasporti eccezionali (L.59/97, all.1 n.112 sexies)	Ministero Lavori Pubblici	Ministero Interno, Ministero Trasporti
5	Regolamento di semplificazione dei procedimenti inerenti la nautica da diporto	Ministero Trasporti	Ministero Finanze

Si tratta quindi di quattro casi di procedimenti di semplificazione e di un caso di applicazione di direttiva comunitaria.

Per i procedimenti 1 e 2 sono state predisposte due distinte schede AIR poiché essi, pur risultando inclusi nel medesimo allegato della legge di semplificazione n. 340/2000, trattano materie con confini oggettivi e soggettivi distinti. I provvedimenti, corredati dalle relative schede AIR, sono già stati oggetto di approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri, in data 13 dicembre 2001.

¹⁰ In realtà la sperimentazione era stata avviata anche su un altro caso relativo al “procedimento per la semplificazione della redazione di atti pubblici in lingua straniera e revisione della disciplina di nullità” di cui al n. 23, all. 1 della legge n. 340/2000. Ma, dopo un’attenta istruttoria, si è dovuta constatare l'impossibilità di modificare la situazione vigente e quindi di produrre un’AIR significativa anche relativamente alla sola parte preliminare.

Le amministrazioni coinvolte sono state:

Tab.2 - Amministrazioni

Amministrazione	Proponente	Concertante
Ministero dell' Interno	2	1
Ministero dell' Ambiente	1	-
Ministero dei Trasporti	1	1
Ministero dei Lavori Pubblici	1	-
Ministero delle Finanze	-	1
Comuni	-	1

I casi esaminati, pur nella loro particolarità e peculiarità (si è sempre trattato di semplificazioni normative o procedurali), permettono di esprimere un giudizio sull'esperienza maturata.

Il primo aspetto da sottolineare è che si è sempre riusciti a definire, per ogni opzione, l' "ordine di grandezza" delle sue ricadute sia sulla pubblica amministrazione che sui settori produttivi: si è cioè potuto determinare con qualche precisione "quanto vale" o "quanto costa" l'ipotesi di intervento, ed inoltre a graduare in tal senso – almeno qualitativamente – le diverse ipotesi.

Il lavoro necessario per ottenere ciò e per disporre ovviamente anche di altri elementi per un giudizio di preferibilità circa le possibili linee di intervento è quantificabile, in media, in circa 13.000 Euro per provvedimento esaminato (comprensivi sia del tempo-esperti dell'*help-desk* che di quello dei funzionari amministrativi coinvolti).

A fronte di questo valore, le opzioni analizzate hanno mostrato differenziali di costo non particolarmente elevati (ma si sottolinea ancora una volta che si trattava di provvedimenti essenzialmente di semplificazione procedurale), dell'ordine dei 2-5 milioni di Euro per anno (in media). Ciò non significa che l'analisi abbia fatto risparmiare annualmente tali cifre, ma solo che ha evidenziato l'esistenza di tale possibilità qualora venga adottata un'opzione invece di un'altra.

L'aspetto forse più interessante riguarda la determinazione della distribuzione dei costi dei provvedimenti tra settore privato ed amministrazione, non solo in termini monetari, bensì anche – e soprattutto – organizzativi. L'analisi delle opzioni ha infatti evidenziato dove ed orientativamente in che misura un'ipotesi di intervento penalizzava

l'organizzazione amministrativa a fronte di risultati solo modestamente più efficaci. In sostanza, si può dire che dai casi esaminati i costi di adeguamento dei settori privati interessati sono modesti, mentre le diverse opzioni portano ad assetti (e costi) apprezzabilmente diversi per le amministrazioni coinvolte, se non altro in termini di efficienza (costo/risultato). In questo senso, non è sbagliato dire che il costo interno dell'analisi ha portato ad evidenziare possibili risparmi nella gestione dei provvedimenti dell'ordine di qualche milione (di Euro) l'anno, in media ¹¹.

Su questa base, appare sensato suggerire che interventi regolativi di maggior momento vengano sottoposti ad AIR anche in maniera più approfondita, in quanto in tal modo è possibile evidenziare – a parità di raggiungimento di obiettivi – possibili risparmi sia sul fronte privato che su quello dell'amministrazione che risultano significativi in termini assoluti.

3.1. Percorso operativo della sperimentazione

La fase di sperimentazione ha consentito di giungere al 20/10/01 con 5 casi di AIR formalmente ultimate. Di queste, in due casi l'iter previsto è giunto – come già sottolineato - a compiutezza; in altri due casi l'analisi è stata ultimata nelle parti tecnico-analitiche, rimanendo esclusa la sola componente di *drafting* normativo. In un solo caso l'AIR svolta sperimentalmente richiederebbe – per il proprio completamento - una raccolta più dettagliata di dati e di elaborazioni tali da permettere un giudizio tecnico di opportunità dell'opzione prescelta.

Il trattamento dei casi sperimentali ha dimostrato che la suddivisione “di dettaglio” in micro-fasi, corrispondenti alla sequenza logico-cronologica prevista dalla Guida alla sperimentazione, in pratica non ha trovato quasi mai applicazione ¹². Conseguentemente, per la valutazione finale dell'esperienza si è preferito “raggruppare” alcune fasi che nella pratica sono state trattate quasi sempre contemporaneamente. Il raggruppamento – del quale sarà opportuno tenere conto nella pianificazione operativa della sperimentazione futura – ha portato alla seguente classificazione:

¹¹ In proposito, giova ricordare l'esperienza britannica, che con la sua Unità dedicata ai costi e risparmi del settore pubblico conseguenti alla semplificazione procedurale evidenzia volentieri un risparmio di qualche milione di Euro a seguito dell'applicazione di progetti sperimentali che introducono semplificazioni di vario tipo (ad es.: formulari più semplici, catene procedurali più corte, etc.).

1. Individuazione esigenze, definizione ambito di intervento e determinazione obiettivi.
2. Definizione di un piano delle consultazioni.
3. Individuazione delle opzioni.
4. Individuazione dei presupposti interni per ognuna delle opzioni.
5. Raccolta dati (di contesto e specifici, per le elaborazioni quantitative).
6. Determinazione degli impatti.
7. Confronto tra le opzioni e scelta di quella preferita.
8. Drafting.

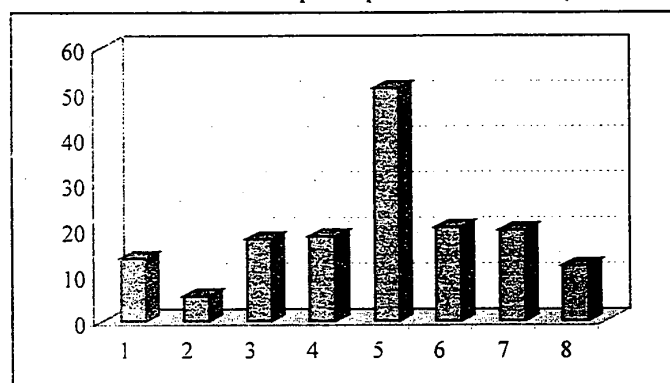
La durata dell'intero processo di AIR è risultata la seguente, suddivisa per le 8 fasi del processo:

Tab. 3 – Durata media della predisposizione dell'AIR (suddivisa per fasi) ¹³

Fase	1	2	3	4	5	6	7	8
Durata Totale	68	27	89	92	255	102	99	60
Durata media	13,6	5,4	17,8	18,4	51,0	20,4	19,8	12,0

Nota: Le durate sono espresse in giorni di calendario

Graf. 1 – Durata media della predisposizione dell'AIR (suddivisa per fasi)



I dati riassuntivi abbisognano di alcune precisazioni.

¹² Si veda, in proposito, quanto già detto nel Rapporto intermedio.

¹³ Nell'indicare le durate, va tenuto presente che alcune fasi possono avere avuto momenti di sovrapposizione.

Inoltre, nella tabella riportata, alcuni dati di durata di fase sono incompleti per l'impossibilità a posteriori - in qualche caso specifico - di quantificare con sufficiente precisione la durata medesima.

La fase più impegnativa (in termini di durata) ha riguardato la raccolta di dati per le elaborazioni quantitative. Ciò costituisce la norma in tutti gli studi di fattibilità tipologicamente assimilabili all'esercizio AIR. Di ciò deve essere tenuto debito conto in previsione della messa a regime dell'AIR.

L'elaborazione degli impatti — che nella sperimentazione si è svolta a livelli di approfondimento differenziati per i vari casi trattati — è risultata in media abbastanza contenuta nei tempi grazie a tre ordini di motivi:

a) essa è stata condotta essenzialmente dagli esperti dell'*help-desk*, con un contributo delle amministrazioni essenzialmente non tecnico.

b) in almeno due casi essa è stata interrotta prima di ulteriori approfondimenti dei valori di stima, una volta verificata la costante prevalenza degli aspetti di beneficio su quelli di costo.

c) in almeno un caso (discariche), la durata della fase è stata “auto-limitata” dall'impossibilità di pervenire in tempi ragionevoli alla raccolta di tutti i dati necessari per le elaborazioni quantitative, per cui l'elaborazione degli impatti è stata svolta solo in termini qualitativi.

L'individuazione delle esigenze e la definizione degli ambiti ha richiesto relativamente poco tempo, poiché nella generalità dei casi vi era già una mole sufficiente di materiale disponibile.

La definizione dei piani di consultazione è stata svolta in modo prevalentemente “teorico”, vale a dire senza tenere conto dei probabili *feedback* provenienti dai gruppi di soggetti interessati e/o coinvolti: ciò ha permesso una stesura rapida dei piani stessi, che tuttavia in gran parte non ha avuto modo di essere integrata e completata dai successivi riscontri pratici.

Il *drafting* normativo ha riguardato solo due casi di AIR, per cui il valore medio corretto per la fase è di 20 giorni, e non di 12 come risulta dai dati complessivi. Sul tema si è riscontrato un certo “scollamento” tra lo svolgimento dell'analisi AIR e la fase di *drafting*. Il coinvolgimento degli esperti di *drafting* sarebbe stato auspicabile sin dalle prime fasi dell'AIR stessa.

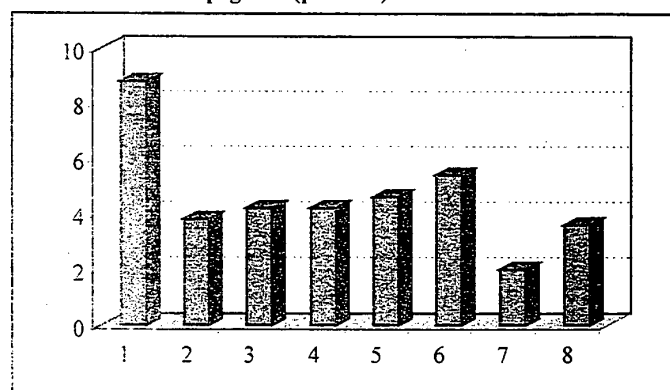
Passando dalla durata complessiva del processo AIR alle **risorse** impegnate dall'*help-desk*, queste risultano così ripartite ¹⁴:

Tab. 4 – Risorse impegnate (per fase)

Fase	1	2	3	4	5	6	7	8
Durata Totale	44	19	21	21	23	27	10	18
Durata media	8,8	3,8	4,2	4,2	4,6	5,4	2,0	3,6

Nota: Le durate sono espresse in giorni/uomo

Graf. 2 – Risorse impegnate (per fase)



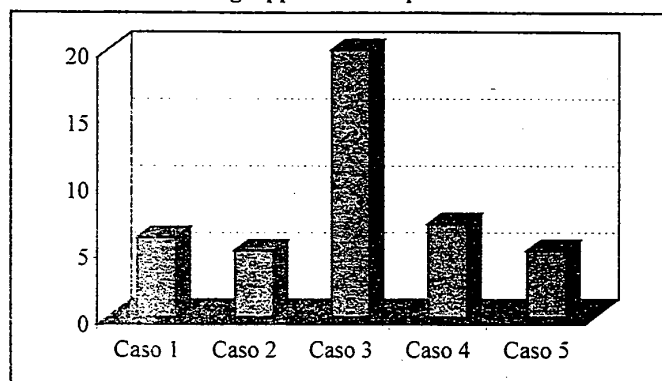
La mancanza di correlazione tra i “tempi di processo” e l’intensità di attività specifica per le varie fasi si spiega in massima parte con i “tempi tecnici” di attesa delle fasi, parte comunque ineliminabile del processo di AIR.

Si osserva che la fase più onerosa è stata quella relativa all’identificazione delle esigenze, degli obiettivi e degli ambiti; va precisato in proposito che con essa è corrisposto anche l’avvio dei contatti con le amministrazioni, che ha richiesto riunioni ed incontri tra gruppi di lavoro al completo: ciò ha indubbiamente contribuito a far lievitare il numero di ore/uomo dedicate.

Per l’elaborazione del processo di AIR, sono state in genere sufficienti tra 5 e 7 riunioni. Nel solo caso delle Discariche sono state svolte ben 20 riunioni, a motivo della difficoltà di inquadrare correttamente i termini del problema.

¹⁴ Restano escluse dal conteggio le risorse fornite dall’ (e) amministrazione(i), per le quali è stato impossibile produrre una stima attendibile (in tutti cinque i casi).

Graf. 3 – Riunioni del gruppo di lavoro per caso trattato



3.2. Le criticità legate alle singole fasi

L'unica criticità riconoscibile nello svolgimento delle diverse fasi dell'analisi ha riguardato la possibilità di predisporre un piano di consultazioni concretamente applicabile nei tempi previsti dalla sperimentazione. Rispetto a tale criticità, non è stato possibile elaborare contromisure correttive.

a) confini oggettivi e soggettivi dell'intervento

In tutti i cinque casi la determinazione dei confini oggettivi non ha presentato eccessivi problemi, in quanto la normativa esistente risultava chiara in merito e i lavori preparatori predisposti dai gruppi di interesse hanno aiutato l'identificazione degli ambiti.

Per tutti i casi trattati, si sottolinea la sussistenza rispetto ad essi di una potestà normativa regionale concorrente, di cui si è dovuto tener conto sia nella identificazione degli ambiti di riferimento nonché nella formulazione delle opzioni regolatorie.

L'esistenza di vincoli posti dalla competenza locale ha richiesto in più casi il ricorso a rilevazioni (di dati e - più in generale - di informazioni) *ad hoc*, per le quali il contributo delle sedi periferiche delle amministrazioni interessate si è rivelato determinante.

Tuttavia, un aspetto negativo di tali rilevazioni è legato ai tempi, troppo spesso inadeguati rispetto alle esigenze di una sollecita elaborazione delle opzioni.

b) consultazioni

In aggiunta a quanto già detto sulle consultazioni, va sottolineato come il relativo piano sia stato predisposto più per integrare gli aspetti relativi all'acquisizione di dati ed informazioni di contesto che per approfondire la conoscenza degli aspetti normativi legati al procedimento in essere, spesso già sufficientemente dettagliati nella documentazione "di base". Parimenti, l'elaborazione delle valutazioni socio-economiche (costi-benefici o vantaggi-svantaggi) hanno fatto affidamento più sui modelli standard disponibili in letteratura che su approfondimenti puntuali derivanti da consultazioni *ad hoc*. Ci si sente di difendere la scelta operata, sia in considerazione dei tempi a disposizione che della relativa difficoltà di implementare un piano di consultazioni sufficientemente articolato da permettere il necessario *feedback* sulle elaborazioni prodotte in sede di stima quantitativa. A quest'ultimo proposito, si osserva che in nessuno dei cinque casi trattati il piano di consultazioni ha previsto l'invio di elaborati intermedi a gruppi di rappresentanza dei soggetti direttamente o indirettamente coinvolti, benché fossero state elaborate con buon anticipo liste abbastanza complete di tali gruppi.

Le consultazioni sono state avviate per lo più su di un piano informale (come già sopra accennato), in genere contestualmente all'acquisizione di elementi utili per la definizione delle opzioni e dei dati di settore. Ciò ha consentito di abbreviare i tempi, al prezzo della mancata applicazione di procedure più formali (ad es.: *focus group*).

c) rilevazione delle esigenze e degli obiettivi

Si è già avuto modo di sottolineare come la fase di "presa di contatto" abbia consentito di definire con una certa precisione esigenze ed obiettivi, nonché bozze preliminari di opzioni di intervento. Pertanto, la rilevazione è stata condotta nella generalità dei casi dal gruppo di lavoro (comprendente gli appartenenti alle amministrazioni), eventualmente sulla base della documentazione acquisita dalle amministrazioni medesime.

La traduzione di esigenze ed obiettivi generali in obiettivi specifici con relativi set di indicatori quantitativo-qualitativi è stata sempre rispettata.

Determinazione delle categorie di destinatari – aspetti tecnici

In quattro casi su cinque, la determinazione delle categorie di destinatari diretti non ha presentato particolari problemi.

Per quanto riguarda i destinatari indiretti, la situazione è risultata comprensibilmente più diversificata.

L'identificazione delle categorie di destinatari indiretti assume rilevanza nel caso in cui gli effetti del provvedimento in esame si scarichino in misura "apprezzabile" su di esse.

Nel caso 1 (autorimesse) e nel caso 2 (autonoleggi), in via di principio i destinatari indiretti sono tutti i cittadini, in quanto nel primo caso sono in gioco aspetti riguardanti la sicurezza pubblica e nel secondo la qualità dell'ambiente. Se in entrambi i casi la determinazione della direzione in cui si manifestano costi e benefici non ha presentato ambiguità, molto più difficile sarebbe stato giungere a stime quantitative degli effetti che risultassero plausibili in termini di errore di stima. Pertanto, in pratica si è proceduto ad identificare le categorie ed il "segno" (positivo o negativo) degli effetti del provvedimento, riuscendo a collocare su di una scala ordinale detti effetti (e il loro "saldo qualitativo").

Nel caso 4 (Nautica da diporto) e nel caso 5 (Trasporti eccezionali) non sono stati considerati i possibili effetti indiretti.

Il caso 3 (Discariche), pur identificando in via di principio le possibili categorie di destinatari indiretti, non ha ordinato i possibili effetti né ordinalmente né — tantomeno — cardinalmente.

Quantificazione degli obiettivi e dei risultati attesi — aspetti tecnici

La quantificazione preliminare degli obiettivi del provvedimento e dei risultati attesi per esso è stata proposta in termini formali e nei modi previsti dalla scheda AIR nel solo caso della "Nautica da diporto". In termini più precisi, per il caso 4 sono stati proposti degli indicatori sia di obiettivo che di risultato, e per alcuni di essi è stato proposto un valore-atteso (auspicato). Nei casi relativi alle autorimesse, gli autonoleggi e i trasporti eccezionali sono stati individuati indicatori-tipo, ma non è stato proposto un valore-atteso e proporzionato agli obiettivi. La ragione di tale mancanza dipende dalla successione delle fasi di sviluppo dell'analisi: infatti, a consuntivo delle schede finali di tali casi (una volta svolte le analisi dei processi) è possibile risalire ad una

quantificazione degli obiettivi, che quindi deriva dall'osservazione (o dalla stima) dei tempi di processo, più che da una decisione ex ante. Sarebbe quindi possibile integrare le schede dei casi 1, 2, 4 con la quantificazione degli indicatori.

Nel caso 3 (Discariche) i risultati attesi erano indicati e quantificati già nella direttiva comunitaria (di partenza), tramite variabili di salvaguardia ambientale che a tutti gli effetti sono indicatori riconosciuti a livello internazionale.

In linea generale, si può quindi concludere che la quantificazione degli indicatori non è stata derivata da *benchmark* o confronti con situazioni già note e/o casi trattati in letteratura, bensì da valutazioni interne al caso in esame, svolte a valere sull'analisi procedurale (tanto interna all'amministrazione quanto riguardante i destinatari). In un solo caso il *benchmark* era pre-definito, in base alla normativa comunitaria.

d) presupposti delle opzioni

I presupposti interni ed esterni delle opzioni sono stati esaminati in un certo dettaglio in tutti cinque i casi, sia per quanto riguarda i vincoli che gli aspetti organizzativi.

In particolare, nel caso della Nautica da diporto sono stati esaminati — sia pure qualitativamente — i vincoli socio-economici legati all'adozione delle diverse ipotesi semplificatorie, che comportavano comunque una presumibile riduzione del mercato dell'intermediazione sulle pratiche amministrative. Anche nel caso degli Autonoleggi è stata svolta un'indagine qualitativa sulle possibili modificazioni dei mercati correlati a quello in oggetto, senza peraltro trovare argomenti sufficientemente forti per sconsigliare l'adozione della semplificazione procedurale. In altri termini, i vincoli esterni di carattere sociale o economico nei due casi non sono apparsi penalizzanti. Nei casi delle Discariche e delle Autorimesse non sono stati riscontrati vincoli ostativi. Nel caso dei Trasporti eccezionali si è addirittura rilevato un possibile ampliamento del mercato per gli operatori del settore.

Analisi organizzativa — aspetti tecnici

L'analisi delle procedure interne delle amministrazioni e dei destinatari diretti delle opzioni di intervento sono state svolte secondo lo schema teorico previsto dalla Guida: in tutti i casi si è fatto ampio uso dei diagrammi di flusso, che hanno trovato

innanzitutto un impiego “didattico” nel chiarire i contenuti dei problemi ai partecipanti dell’*help-desk*. La descrizione formale delle procedure è stata assunta come base per l’attribuzione ed il calcolo dei costi del procedimento, che hanno compreso i costi di riorganizzazione. Tali costi non sempre sono stati stimati puntualmente, bensì in almeno tre casi ci si è affidati a valori indicativi (o di riferimento), tali comunque da garantire la robustezza (in senso tecnico) dei risultati quantitativi ottenuti.

Va osservato che l’ampio uso dei diagrammi di flusso è stato reso possibile dal carattere “di semplificazione” di almeno quattro dei cinque provvedimenti esaminati (l’eccezione è rappresentata dal caso Discariche, per il quale le procedure dipendono dalle singole amministrazioni locali coinvolte, e per cui quindi non sarebbe stato possibile effettuare una significativa generalizzazione).

In altri termini, l’analisi dell’impatto regolatorio è stata inquadrata *ab initio* secondo un’ottica che privilegiava le esigenze di tipo organizzativo e ri-organizzativo. Ciò rappresenta piuttosto un’eccezione che una regola, a meno di non considerare per l’AIR solo i casi di semplificazione normativa. L’eccezione non è costituita tanto dal prodotto – in quanto l’analisi organizzativa dev’essere estesa a tutte le AIR – quanto dall’impostazione di lavoro che, come detto, naturalmente faceva convergere l’attenzione dei gruppi di lavoro sugli aspetti procedurali.

e) analisi dei costi e dei benefici

L’analisi è stata condotta con livelli di approfondimento diversi per ciascuno dei casi in oggetto. Dove possibile (dati disponibili), sono state prodotte stime quantitative per ciascuna delle opzioni rilevanti. Nei casi in cui è stata elaborata una scheda finale, essa ha aggiunto poco al livello di approfondimento analitico già svolto nel corso della predisposizione dell’analisi preliminare (orientata alla scelta “tecnica” tra più opzioni).

Si è già menzionato il fatto che l’analisi tecnica è stata condotta in gran parte dagli esperti dell’*help-desk*, sia per ragioni di ristrettezza di tempo che per immediata disponibilità di competenze specifiche all’interno dei gruppi di lavoro. E’ evidente che tale situazione configura un approccio che deve essere criticamente valutato nel corso delle sperimentazioni successive, sulla base di scelte strategiche circa l’impostazione generale del sistema di gestione dell’AIR. E’ comunque nell’interesse di tutti sottolineare che un determinato tipo di professionalità - necessaria per l’elaborazione

degli aspetti più “economici” della valutazione – non può e non deve essere oggetto di improvvisazione, e conseguentemente richiede tempi di formazione di risorse specifiche all’interno delle amministrazioni che non possono essere ottimisticamente stimate nell’ordine dei mesi, a meno che non si sia disposti a correre il rischio di pervenire a risultati difficilmente difendibili sia sul piano dell’approccio metodologico che su quello della robustezza dei risultati conseguiti.

Dati utilizzati – aspetti tecnici

Nei quattro casi (1, 2, 4, 5) trattati in termini quantitativi, i dati utilizzati per le elaborazioni sono stati reperiti per quanto possibile da fonti ufficiali, sia direttamente dalle amministrazioni che dagli esperti dell’*help-desk*. In quest’ultima istanza, si è rivelato utile il ricorso alle consultazioni, che hanno permesso di ottenere dati di settore non sempre direttamente disponibili presso le fonti tradizionali (metadati).

Nei casi 1 e 2 si è fatto ampio ricorso anche a **stime** di alcuni parametri di calcolo.

Anche nel caso 4 alcuni parametri (tipicamente, il valore del tempo per alcune categorie di destinatari diretti) sono stati stimati. Sempre nel caso 4, si segnala il ricorso a fonti non ufficiali di dati (riviste di settore), che si sono rivelate particolarmente utili per il dimensionamento dei settori di intervento.

I tempi di rilevazione dei dati hanno rappresentato – come di consueto – uno degli “anelli deboli” dell’intero processo in quanto, com’è noto, il tempo di rilevazione aumenta non proporzionalmente rispetto al livello di approfondimento della medesima. In particolare, ciò in alcuni casi ha reso necessario procedere a stime inferenziali difficilmente difendibili sul piano statistico (benché “ragionevoli” quanto a risultati ottenuti).

Un problema non completamente risolto riguarda il rapporto tra i contenuti sintetici delle schede e la mole documentale raccolta nel corso del lavoro: i rimandi nelle schede agli aspetti di dettaglio appaiono migliorabili in quasi tutti i casi esaminati. Ciò rende in qualche misura problematico ricostruire l’insieme dei calcoli effettuati a

partire dalla scheda presa come guida al ragionamento, benché essa contenga con chiarezza i principali risultati delle analisi stesse.

In altri termini, la stesura delle schede appare più favorevole all'ottenimento di indicazioni per agire di quanto non sia rispetto alla ricostruzione del percorso logico/cronologico svolto dal gruppo di lavoro.

Sotto il profilo della sintesi della scheda, in tutti i casi viene proposta una valutazione comparativa tra opzioni che illustra i criteri per la scelta e quindi motiva la medesima, distinguendo tra considerazioni "tecnico-quantitative" ed aspetti di opportunità legati a fattori diversi (giustificazioni storico-normative dell'opzione zero, rilevanza e percezione del problema, posizioni dei gruppi di interesse, evoluzione del contesto socio-economico di riferimento).

In tutti i casi esaminati, la valutazione sintetica sembra indicare — sulla base del complesso di considerazioni sopra elencate — un'opzione preferita ben definita.

Stime degli effetti — aspetti tecnici

Nel corso dell'analisi qualitativa si è tenuto sempre conto delle principali voci di costo e di beneficio afferenti i destinatari diretti. In quattro casi su cinque ciò ha consentito di predisporre anche stime quantitative sufficientemente precise.

Nei medesimi quattro casi, le stime quantitative sono state adottate per stilare un giudizio tecnico di preferibilità tra le diverse opzioni di intervento. L'opzione zero è sempre stata considerata (ove possibile, quindi non nel caso delle Discariche) e quantificata al pari delle altre.

Le determinazioni quantitative sono state svolte:

Casi	Metodologia di stima	Computo dei benefici quantificati	Orizzonte temporale di analisi
1	Costi- costi	Come riduzione di costi	Non considerato
2	Costi- costi	Come riduzione di costi	Non considerato
3	Qualitativa	-	Non considerato
4	Costi-costi	Come riduzione di costi	Considerato
5	Costi-costi	Come riduzione di costi	Non considerato

Nei calcoli, le diverse categorie di destinatari sono sempre state considerate separatamente (quando applicabile).

Nei casi 1 e 2, sono stati stimati i costi di adeguamento alle diverse opzioni per i destinatari diretti e per le amministrazioni coinvolte. I benefici delle opzioni sono stati calcolati in termini di diminuzione di costi.

Non sono state effettuate trasformazioni tra valori finanziari ed economici (quindi non sono stati calcolati benefici in senso “proprio”). La scelta del modo di procedere è derivata dalle seguenti considerazioni:

- Il calcolo dei valori economici avrebbe comportato tempi di elaborazione più lunghi, non compatibili con le scadenze della sperimentazione.
- Il saldo costi/benefici finanziari di ciascuna opzione e il relativo confronto tra saldi delle diverse opzioni non sarebbero stati modificati né nel segno né nei valori relativi tra opzioni, una volta trasformato in saldo economico.
- L'impatto economico sulle categorie di destinatari indiretti non poteva in ogni caso essere calcolato con sufficiente precisione, per cui non sarebbe comunque risultato possibile effettuare un confronto solamente quantitativo tra opzioni, in termini economici.
- La presenza di opzioni dominate - relativamente agli effetti - permetteva in ogni caso un confronto “misto” tra opzioni, che non richiedeva necessariamente un confronto solamente quantitativo.

Sempre nei casi 1 e 2 non è stato ritenuto necessario procedere ad un confronto tra opzioni che considerasse un orizzonte pluriennale di analisi. Ciò perché tale orizzonte non avrebbe modificato l'ordinamento dei saldi costi/benefici finanziari di ciascuna opzione, così come rilevato al primo anno.

Ciò ha anche consentito di evitare di affrontare il complesso problema della determinazione del saggio di sconto sociale.

Nel caso 5 sono state adottate le medesime considerazioni dei casi 1 e 2, con l'ulteriore specificazione che i calcoli sono stati svolti in dettaglio per un'unica opzione (oltre che per l'opzione zero), in quanto anche “a colpo d'occhio” essa era quella che offriva il miglior saldo costi/benefici (finanziari).

Nel caso 4 (Nautica) l'analisi costi/benefici (finanziari) è stata svolta entro un orizzonte temporale di 10 anni (quindi, con determinazione di un Valore Attuale Netto finanziario). Ciò si è reso necessario in quanto la dinamica degli aspetti di costo e di risparmio di costo tra le diverse opzioni era meno lineare che nei casi 1, 2 e 5.

In sintesi, si rileva che nel corso della fase sperimentale non è mai stata adottata un'analisi costi/benefici completa, ma che tale scelta — oltre che essere suggerita da vincoli di disponibilità di tempo — è risultata giustificata dalle evidenze della precedente analisi costi/benefici finanziari, sufficienti per graduare le opzioni e per confrontarle. Un'analisi costi/benefici più accurata sarebbe stata opportuna per la determinazione degli effetti indiretti (sui destinatari indiretti delle ipotesi di provvedimento) delle opzioni, ma in questo caso il vicolo della limitatezza delle risorse a disposizione (compreso il tempo) ha suggerito di soprassedere.

Reportistica — aspetti tecnici

Le schede (preliminare e finale) sono state adottate dai gruppi di lavoro — dal momento della loro introduzione — come strumento principale di lavoro. Esse hanno consentito nel corso della sperimentazione di disporre di un aggiornamento condiviso dello stato dell'arte. Sulla base dell'esperienza maturata, va suggerita l'opportunità che in futuro esse vengano introdotte già nella primissima fase (sin dal primo incontro) e non — come è avvenuto — a lavoro già iniziato.

Le schede relative ai 5 provvedimenti presentano una forma editoriale leggermente diversa, frutto di scelte dei singoli gruppi di lavoro, ma in ciascuna di esse il percorso logico/procedurale suggerito dalla Guida è ben riconoscibile e non ambiguo.

4. Prospettive

L'avvio della sperimentazione è coinciso con il periodo a cavallo tra le due legislature. Ciò ha avuto delle ricadute sulle attività di sperimentazione dell'Air. In particolare, ha limitato l'individuazione degli schemi di atto normativo considerati, in una fase in cui il numero complessivo delle iniziative di regolazione è fisiologicamente diminuito, rendendo più difficile selezionare tra di esse quelle rilevanti e paradigmatiche ai fini dell'Air. Nei fatti, ci si è trovati di fronte alla necessità di valutare l'effetto dei provvedimenti la cui redazione da parte del Governo era "imposta" da obblighi normativi. Pertanto, l'attenzione si è concentrata sui regolamenti di semplificazione e sull'applicazione delle direttive comunitarie. Le quali sono tipologie di atti rilevanti, ma certamente non esauriscono il panorama complessivo degli atti normativi predisposti dal Governo. E la stessa numerosità complessiva dei casi sottoposti a sperimentazione è stata eccessivamente limitata.

Inoltre, il contributo offerto dalle singole amministrazioni (su cui avrebbe dovuto essere imperniata dal punto di vista organizzativo la sperimentazione) non è stato omogeneo e, comunque, minore rispetto alle attese. E questo in quanto, da un lato, esse sono state assorbite in modo preponderante dalla necessità di "chiudere" l'approvazione degli atti normativi predisposti in precedenza, in vista del termine della legislatura; dall'altro lato, in quanto, in questo specifico frangente, è risultato più difficile del previsto introdurre le rilevanti novità nel processo di produzione degli atti normativi e motivare sia i responsabili degli uffici legislativi sia le persone direttamente coinvolte nella sperimentazione rispetto al perseguimento di obiettivi di cambiamento di lungo termine. In generale, non vi è stata omogeneità di comportamento tra le amministrazioni nell'adesione effettiva e convinta alla sperimentazione ed all'impianto di un nuovo metodo di approccio nell'analisi delle iniziative normative.

Gli obiettivi che sono stati assegnati alla sperimentazione hanno tenuto conto di questa situazione di contesto. Peraltro, è opportuno sottolineare come tutto ciò abbia limitato in modo sostanziale il significato della sperimentazione sotto diversi profili.