

Raffaele Perna

L'analisi costi-benefici della regolazione delle attività economiche: profili metodologici ed istituzionali

1 - Introduzione: le premesse politiche ed economiche della *regulation*; 2 - La teoria neoclassica della regolamentazione delle attività economiche; 3 - La teoria normativa della *regulation* e la scuola di *Public Choice*; 4 - Il fallimento dei fallimenti del mercato; 5 - I limiti dell'analisi costi benefici nella valutazione dell'efficienza economica dell'intervento pubblico; 6 - Le diverse tipologie di analisi dell'impatto della regolazione; 7 - L'analisi costi-benefici come strumento per l'attuazione di una politica di *regulatory reform*; 8 - I principali nodi metodologici dell'analisi costi-benefici; 9 - Alcuni profili istituzionali del sistema di analisi costi-benefici; 10 - Le prospettive dell'analisi costi-benefici in Italia; Indicazioni bibliografiche.

1 - Introduzione: le premesse politiche ed economiche della regulation

Il rapporto tra mercato e Stato ha registrato, nei paesi occidentali, una profonda evoluzione nel corso degli ultimi venti anni, con intensità peraltro assai differente tra i diversi sistemi nazionali. Sul finire degli anni settanta, si è infatti registrata una rivisitazione radicale dei criteri e delle metodologie che avevano guidato per circa quaranta anni l'intervento pubblico nell'economia. A partire dalla rivoluzione keynesiana, lo Stato contemporaneo aveva infatti assunto su di sé, accanto ai compiti tradizionali di *law and order*, ereditati dai sistemi liberali ottocenteschi, funzioni attive nel governo dei sistemi economici. In particolare, alla mano pubblica venivano riconosciute importanti funzioni sia in termini di stabilizzazione macroeconomica, ritenendosi i meccanismi automatici del mercato intrinsecamente instabili, sia di redistribuzione del reddito, in considerazione delle esigenze crescenti di equità ed integrazione sociale collegate all'affermarsi delle società contemporanee di massa, sia di governo puntuale dei processi economici, attraverso una serie di strumenti finalizzati a correggere, integrare e guidare i processi produttivi ⁽¹⁾. Nel secondo dopoguerra l'intervento pubblico in economia si arricchisce progressivamente di un'ampia gamma di strumenti: dalla politica di *deficit spending* alla programmazione economica ed industriale, dalla gestione diretta delle imprese pubbliche alla creazione di strutture amministrative di erogazione universale di servizi pubblici ed alla regolamentazione delle attività economiche in funzione di correzione delle imperfezioni del mercato.

La crisi fiscale che si registra sul finire degli anni settanta e le crescenti difficoltà di governo dei sistemi di *welfare*, uniti ad un impetuoso processo di trasformazione dei sistemi economici caratterizzati da tassi di innovazione inimmaginabili fino a qualche anno fa e da un grado di integrazione internazionale che pone in crisi profonda un modello di intervento pubblico chiuso dentro gli angusti confini nazionali, hanno imposto una profonda rivisitazione del ruolo dello Stato in economia ⁽²⁾.

A fronte di un marcato arretramento dello Stato dai profili di gestione, diretta ed indiretta, dell'economia, si registra una significativa crescita dell'attività di regolamentazione delle attività economiche. Tale forma di intervento, utilizzata in misura crescente nel corso degli anni, non aveva mai assunto la centralità politica ed amministrativa che si registra nella fase attuale. Il declino dello Stato gestore ha infatti riproposto con forza la centralità dello Stato regolatore. Questa sorta di complementarità tra i due modelli viene anche confermata dall'esperienza degli Stati Uniti, dove la tradizionale debolezza dello Stato gestore è stata compensata già a partire dagli inizi del secolo dall'edificazione di un sistema articolato ed assai pervasivo di regolazione delle attività economiche ⁽³⁾.

2 - *La teoria neoclassica della regolamentazione delle attività economiche*

Il passaggio dallo Stato gestore allo Stato regolatore implica un radicale mutamento di approccio. Se il primo mirava a sostituirsi, almeno limitatamente ad alcuni aspetti, al sistema di libero mercato per scongiurare alcuni rischi in termini di andamento congiunturale, per favorirne la crescita o per modificare gli esiti redistributivi, lo Stato regolatore parte dall'accettazione dei meccanismi di mercato e mira più semplicemente a correggerne le imperfezioni che potrebbero determinare esiti economicamente inefficienti.

Nell'ambito della più generale attività di normazione, la regolazione delle attività economiche (*regulation*) si caratterizza, infatti, per la finalità specifica: la correzione delle imperfezioni dei processi spontanei di mercato che, risultando inefficienti, determinerebbero una perdita di benessere per la collettività. Ciò implica un ribaltamento del processo valutativo alla base dell'intervento pubblico: non più un giudizio di valore sulla desiderabilità politica di un determinato assetto socio-economico, ma una valutazione sull'efficienza economica dei processi di mercato. Naturalmente la tipologia di regolamentazioni che incidono sulle attività

economiche non risponde sempre alla finalità di correzione delle imperfezioni del mercato. Vi sono situazioni nelle quali l'imposizione di regole e vincoli risponde a logiche completamente diverse (di carattere politico, religioso, morale, paternalistico), che introducono elementi di complicazione concettuale; si tratta peraltro di fattispecie che devono essere ritenute in ogni caso estranee all'area della *regulation* in senso stretto.

In dottrina si distingue tra *regulation* economica, che interviene direttamente sui fenomeni economici cercando di migliorare l'efficienza del mercato, e *regulation* sociale che disciplina attività che coinvolgono beni (quali, ad esempio, l'ambiente e la salute) che si ritiene non siano allocati efficientemente dal mercato. In ogni caso anche la *regulation* c.d. sociale rientra a pieno titolo nell'ambito della *regulation* delle attività economiche, poiché mira o correggere alcune delle più classiche fattispecie di fallimento del mercato; anche tale *regulation* è quindi potenzialmente idonea ad essere sottoposta ad una valutazione di efficienza di tipo economico.

Nella teoria neoclassica della *regulation* (teoria economica o dell'interesse pubblico della *regulation*) assume un rilievo centrale la categoria dei fallimenti del mercato, ovvero di quelle situazioni nelle quali, a causa della presenza di imperfezioni, il mercato non riesce a raggiungere esiti Pareto efficienti ⁽⁴⁾. La scienza economica, già a partire dall'economia del benessere di Pigou ⁽⁵⁾, ha individuato una pluralità di ipotesi di fallimento del mercato, studiandone le specifiche caratteristiche. In termini estremamente sommarî si possono ricordare le principali tipologie, alle quali sono in una certa misura riconducibili tutte le fattispecie concrete.

Per monopoli naturali si intendono quelle situazioni nelle quali, per le specifiche caratteristiche tecnico-produttive, l'andamento decrescente della curva dei costi determina la convenienza alla concentrazione dell'intera produzione di un bene in capo ad un unico produttore, il quale normalmente approfitterà della condizione di vantaggio per produrre un quantitativo di beni inferiore a quello di efficienza e praticare prezzi superiori a quello di equilibrio, con il quale si raggiunge il massimo benessere sociale.

Altra ipotesi di fallimento del mercato è quella dei cosiddetti beni pubblici, i quali per le proprie caratteristiche tecniche non possono che essere goduti indistintamente da coloro che vi entrano in contatto. In tale situazione di indivisibilità, è probabile che molti dei soggetti interessati siano tentati dal decidere di non assumere i costi connessi alla produzione dei beni, nella convinzione che gli stessi, in quanto pubbli-

ci, saranno comunque prodotti: siano cioè indotti a comportarsi da *free riders*. Ciò finirebbe per determinare un livello di produzione del bene pubblico sub-ottimale.

Simile al caso dei beni pubblici (che in realtà non sono altro che un'ipotesi estrema di esternalità positiva) è quello delle esternalità, nelle quali una parte dei costi (esternalità negative) o dei benefici (esternalità positive) dell'attività o del bene non è sopportata dalle parti che partecipano allo scambio. Anche in questo caso vi sarà una perdita di benessere sociale, in quanto il bene sarà prodotto in misura superiore al livello di efficienza se una parte dei costi non è sopportata dalle parti ovvero in misura inferiore al livello di efficienza se una parte dei benefici ricadono su soggetti esterni allo scambio. Particolare rilievo assumono in particolare le esternalità negative o *spillover costs*, la cui correzione è in particolare alla base della maggior parte delle ipotesi di *regulation* sociale (ad esempio, la regolazione in materia ambientale).

Di notevole rilievo è anche la categoria dei costi di transazione ovvero dei costi necessari per definire, mantenere e trasferire i diritti di proprietà. La presenza di costi di transazione determina un funzionamento inefficiente del mercato poiché alcune transazioni che sarebbero in astratto convenienti non vengono effettuate proprio per la presenza dei costi di transazione, i quali annullano i margini di convenienza per almeno una delle parti dello scambio. I costi di transazione sono in qualche modo speculari alle esternalità negative, poiché in assenza di costi di transazione le esternalità negative non sarebbero un problema, poiché le parti che subiscono le suddette esternalità avrebbero comunque convenienza a negoziare ripristinando una situazione di piena efficienza dello scambio.

L'ultima categoria generale di fallimento del mercato è quella delle asimmetrie informative, la quale ha assunto una particolare centralità nella più recente evoluzione dell'attività di regolazione, avente ad oggetto la produzione e lo scambio di prodotti e servizi sofisticati e complessi, che spesso pongono acuti problemi di incompletezza informativa. Nel caso di carenze nel livello di informazione dei soggetti che prendono parte al processo di mercato, si può determinare un esito inefficiente, poiché i medesimi, non essendo in grado di valutare con esattezza i diversi profili dello scambio, potrebbero compiere scelte economicamente non razionali. In particolare, in caso di carenza di informazione da parte dei consumatori, si determinerà una perdita di benessere sociale poiché le imprese non saranno indotte a produrre beni di qualità o prezzo pari a quello che sarebbe stato in caso di perfetta informazione ⁽⁶⁾.

Proprio il caso delle asimmetrie informative conduce ad un punto nodale della teoria della *regulation*. La cosiddetta teoria economica della *regulation* costituisce un'applicazione specifica della teoria economica neoclassica, la quale, giunta alla sua più compita formalizzazione con il modello walrasiano dell'equilibrio economico generale, mostra come un sistema di concorrenza perfetta produce esiti Pareto efficienti. In presenza delle condizioni che caratterizzano le situazioni di perfetta concorrenza, l'allocazione prodotta spontaneamente dalle dinamiche di mercato risulterà la più efficiente. Naturalmente tutti gli economisti neoclassici sono ben consapevoli che la «concorrenza perfetta» costituisce un modello astratto, il quale non trova corrispondenza nei concreti sistemi di mercato. Peraltro, la costruzione del modello si rivela assai gravida di implicazioni non solo sul piano strettamente teorico ⁽⁷⁾, ma soprattutto su quello operativo. Il modello della perfetta concorrenza viene infatti assunto come parametro per l'individuazione dei casi di *market failure* e quindi per la definizione, ferma la verifica circa l'esistenza di specifiche controindicazioni, di interventi correttivi, tra i quali assume centrale rilevanza la *regulation*. Se infatti la perfetta concorrenza presuppone tra l'altro la perfetta informazione di tutti i soggetti che prendono parte al mercato, i quali sono in grado di conoscere istantaneamente l'allocazione più efficiente delle proprie risorse, la presenza di asimmetrie e carenze informative costituisce *prima facie* il segnale per un possibile intervento correttivo. Analogo schema viene seguito nei casi di monopolio naturale, di esternalità e di beni pubblici, i quali presentano tutti fenomeni di deviazione dal modello della concorrenza perfetta. Naturalmente la valutazione dovrà essere completata anche con la verifica circa l'esistenza di *nonmarket failures* ovvero *government failures* (c.d. *double market failure test*) ⁽⁸⁾.

3 - La teoria normativa della regulation e la scuola di Public Choice

La teoria economica della *regulation* incontra però obiezioni crescenti, le quali non appaiono sempre agevolmente superabili. In primo luogo occorre ricordare il filone di studi che, analizzando i processi di regolamentazione a partire dal concreto assetto degli interessi in gioco, giunge alla conclusione che normalmente la *regulation* non risponde affatto alla finalità di migliorare l'efficienza complessiva del mercato, quanto piuttosto a quella di massimizzare le utilità in favore di uno o più gruppi di soggetti coinvolti nel processo regolatorio (teoria normativa o

dell'interesse privato della *regulation*). In particolare, con la riflessione di George Stigler l'analisi della *regulation* scende dall'atmosfera rarefatta della concorrenza perfetta e si concentra, con una lucida analisi delle differenze fra meccanismi del mercato e della politica, sul concreto sviluppo dei fenomeni regolatori ⁽⁹⁾. Sulla base dello studio empirico di alcuni significativi casi di *regulation*, Stigler mostra come l'attività regolatoria lungi dal porre rimedio a presunti fallimenti del mercato si risolva in concreto nella creazione di barriere all'ingresso e privilegi in favore delle imprese con una riduzione complessiva del benessere dei consumatori. Stigler descrive in sostanza il fenomeno della cattura del regolatore da parte degli interessi regolati. Nell'analisi della regolazione delle attività economiche occorre quindi includere anche i diversi fattori che determinano, nell'attuazione concreta dei disegni teorici di correzione dei fallimenti del mercato, situazioni di *regulation failure*.

L'intuizione di Stigler ha avuto notevoli sviluppi ed è stata progressivamente articolata per una migliore definizione, in primo luogo da parte di Peltzman ⁽¹⁰⁾ e Becker ⁽¹¹⁾, delle condizioni in presenza delle quali i fenomeni di *capture* appaiono più probabili ⁽¹²⁾. La teoria normativa della *regulation*, con le varianti elaborate nel corso degli ultimi anni, si inquadra nel filone di ricerca che, a partire dal saggio di Tullock e Buchanan *The Calculus of Consent* del 1962 ⁽¹³⁾, ha analizzato il funzionamento dei sistemi politici ed amministrativi applicando la logica dell'*Homo Oeconomicus* al comportamento dei diversi soggetti coinvolti (elettori, politici, burocrati, gruppi di interesse). La scuola di *Public Choice* analizza l'intervento pubblico come strumento sostitutivo del mercato nell'allocazione delle risorse ed individua, assumendo un comportamento "economicamente razionale" dei diversi soggetti, alcuni pericoli ed alcuni limiti nella possibilità di conseguire gli obiettivi sperati. Il fenomeno della regolamentazione delle attività economiche deve pertanto essere collocato all'interno di un'analisi lucida dei meccanismi di funzionamento dei sistemi politici ed amministrativi che possono determinare situazioni di *regulation failure*, e quindi perdite di benessere collettivo, di dimensioni a volte maggiori di quelle tipiche dei fallimenti del mercato ⁽¹⁴⁾.

4 - Il fallimento dei fallimenti del mercato

La debolezza dell'approccio neoclassico alla *regulation*, peraltro, deriva non solo dall'esistenza di *regulation failures* che possono impedire

l'effettivo raggiungimento degli obiettivi perseguiti, ma più radicalmente dall'aver utilizzato il modello della concorrenza perfetta per identificare le situazioni meritevoli di intervento regolatorio. Infatti, il modello neoclassico della perfetta concorrenza — che costituisce l'architrave della teoria economica della *regulation* — non corrisponde in alcun modo al funzionamento concreto dei mercati ed anzi rischia di fuorviare gravemente la percezione dei fenomeni economici.

Ad esempio, l'assunto della perfetta informazione da parte di tutti i soggetti operanti nel mercato oltre a risultare irrealistico, rischia di oscurare uno dei punti caratterizzanti il funzionamento delle dinamiche concorrenziali ⁽¹⁵⁾. La concorrenza è infatti essenzialmente un processo di scoperta del nuovo, nel quale l'interazione fra soggetti portatori di una conoscenza necessariamente parziale consente di giungere a risultati economicamente efficienti ⁽¹⁶⁾. Prima che il processo di mercato si sviluppi non è in alcun modo possibile conoscerne gli esiti; la concorrenza è cioè un processo strutturalmente aperto, poiché l'incompletezza informativa più che costituire un fallimento del mercato rappresenta una caratteristica essenziale del mondo reale ed anzi una delle condizioni fondamentali per il suo funzionamento. René Clair nel noto film *Accadde domani* ha magistralmente rappresentato quali effetti devastanti possano derivare dalla piena conoscenza del corso futuro degli eventi ⁽¹⁷⁾.

L'ignoranza (parziale) dei partecipanti al mercato non è un fattore accidentale, né deriva da situazioni occasionali o transitorie, costituisce piuttosto un elemento strutturale del mercato ed anzi, a ben vedere, la sua stessa ragion d'essere ⁽¹⁸⁾. Paradossalmente il mercato presuppone la propria imperfezione. In uno scenario economico nel quale tutte le informazioni necessarie fossero conosciute istantaneamente e da tutti, non sarebbe infatti in alcun modo utile affidarsi a meccanismi concorrenziali per l'assunzione delle decisioni economiche fondamentali (cosa, come, quanto, quando ed a che prezzo produrre). La soluzione più semplice sarebbe una pianificazione centralizzata della produzione. Non è del resto un caso che già sul finire degli anni '20, alcuni economisti socialisti abbiano cercato di mostrare, sulla base della formalizzazione walrasiana della teoria neoclassica, come in un sistema che presenti i requisiti della perfetta concorrenza, è possibile superare le obiezioni avanzate da Ludwig von Mises ⁽¹⁹⁾ circa l'impossibilità del calcolo economico in un'economia socialista ⁽²⁰⁾ e costruire un sistema efficiente di economia pianificata.

L'approccio neoclassico determina, inoltre, una semplificazione del processo concorrenziale nel quale scompaiono del tutto i profili della innovazione, che viene confinata a variabile esogena, e della creazione

imprenditoriale, poiché l'imprenditore in una situazione di perfetta concorrenza è un mero *price-taker*, svolgendo un ruolo di mera applicazione pratica di informazioni e dati noti ⁽²¹⁾. Si tratta di profili spesso decisivi del concreto funzionamento dei meccanismi concorrenziali, che finiscono in molti casi per compensare la presenza delle c.d. imperfezioni del mercato, il quale riesce, proprio grazie a tali elementi, a funzionare in maniera adeguatamente efficiente nonostante la sussistenza di "fallimenti del mercato". È questo ad esempio il caso di alcuni monopoli naturali, nei quali proprio la presenza di forti elementi di innovazione ed imprenditorialità ha fatto autorevolmente dubitare della correttezza dell'approccio tradizionale della teoria della *regulation* ⁽²²⁾.

Nella visione neoclassica la *regulation* assume una valenza di tipo meccanicistico quale strumento per porre rimedio al cattivo funzionamento dei meccanismi economici. Ove si assuma il mercato non come entità meccanica, ma come realtà processuale, diventa essenziale che gli interventi regolatori siano definiti in modo coordinato con gli elementi caratterizzanti i processi di mercato. La conoscenza individuale diffusa come base dei processi di formazione del prezzo, le funzioni di scoperta ed innovazione legate all'iniziativa individuale, il sistema degli incentivi che — spingendo ciascun individuo al perseguimento delle proprie utilità — realizzano forme di benessere collettivo, il sistema di valori che supporta l'intero processo.

La categoria del *market failure* appare inoltre metodologicamente poco coerente, poiché deriva dalla combinazione fra un modello astratto e di ridotta capacità euristica e la descrizione (spesso anche approssimativa) del funzionamento concreto dei meccanismi del mercato reale. «L'analisi procede in termini di un confronto fra una situazione di *laissez-faire* e un qualche mondo ideale. Questo approccio porta inevitabilmente ad una mancanza di rigore, poiché la natura delle alternative che vengono confrontate non è mai chiara» ⁽²³⁾.

I fallimenti del mercato più che costituire fattori sintomatici di una patologia rappresentano elementi del mondo reale diffusi ovunque, al punto da poter essere configurati come una delle caratteristiche ineliminabili del concreto funzionamento del mercato. L'onnipresenza di fallimenti del mercato lascia però insoluto il problema dell'individuazione puntuale dei fallimenti del mercato da cercare di correggere. Il *market failure*, categoria in origine di natura normativa che serviva unicamente a fornire una giustificazione teorica generale per l'intervento pubblico in economia, ha invece assunto con il passare del tempo sempre più la funzione di strumento di diagnosi puntuale delle singole situazioni di im-

perfezione del mercato ⁽²⁴⁾. Tale approccio, anche se bilanciato dalla considerazione dei *nonmarket failures*, si rivela insidioso poiché, considerata la natura astratta e sintetica delle categorie utilizzate, risulta in concreto incapace di analizzare adeguatamente le diverse situazioni nelle quali si ponga il problema dell'opportunità di un intervento pubblico, nonché di misurare puntualmente i benefici che è lecito attendersi dal suddetto intervento ⁽²⁵⁾. L'individuazione concreta delle situazioni nelle quali intervenire per correggere le dinamiche spontanee del mercato viene così sostanzialmente affidata a meccanismi di intuizione aprioristica, spesso basata su suggestioni imprecise circa le dimensioni e la gravità di determinati fenomeni.

Il fallimento del mercato non appare uno strumento efficiente di rilevazione dell'opportunità di un intervento regolatorio diretto a migliorare l'efficienza economica di un certo settore del mercato. Naturalmente la consapevolezza circa l'insufficienza dello strumento concettuale del *market failure* a guidare l'azione assai delicata di selezione delle attività economiche da sottoporre a *regulation*, non equivale in alcun modo a negare in generale l'esistenza di numerose situazioni nelle quali un attento intervento regolatorio può determinare un aumento, anche significativo, del livello di efficienza del mercato e quindi di benessere collettivo. Il problema è piuttosto definire procedure e strumenti di *policy* più puntuali per l'analisi delle situazioni imputate di intervento regolatorio e per la verifica dei risultati conseguenti tale intervento. La regolamentazione delle attività economiche non può in alcun modo fondarsi su analisi economiche astratte, costruite su modelli teorici discutibili e spesso prive di un adeguato riscontro empirico ⁽²⁶⁾. «Anche il più diligente e fantasioso economista può giocare un ruolo solo secondario nell'individuazione dei fallimenti del mercato, e per quelli di noi che non hanno raggiunto un livello di perfezione, quel ruolo può dirsi trascurabile» ⁽²⁷⁾.

Occorre viceversa che l'intero processo regolatorio, dalla fase iniziale della individuazione del problema sino a quella finale della verifica *ex post* degli effetti in termini di benessere collettivo, sia accompagnato da una verifica puntuale dei costi e dei benefici che intende in astratto e che riesce in concreto a produrre. Ciò risulta decisivo in una fase in cui il passaggio dallo Stato gestore a quello regolatore rende centrale, nel rapporto privato-pubblico, il profilo della regolamentazione autoritativa delle attività economiche. Se storicamente i sistemi parlamentari si sono sviluppati in relazione alla necessità di garantire la massima trasparenza e partecipazione democratica per le attività di tassazione e,

conseguentemente, di spesa pubblica, nell'attuale fase occorre riconoscere come tale versante appaia meno centrale e viceversa si sia ormai consolidata una forma di tassazione "occulta" a carico dei cittadini e delle imprese. Nei sistemi istituzionali contemporanei viene spesso dedicata pochissima attenzione alle conseguenze dell'introduzione di nuove regolamentazioni a carico delle attività economiche. La mancanza di oneri diretti per il bilancio dello Stato (neutralità fiscale) viene spesso confusa con l'assenza di oneri a carico del sistema economico (neutralità economica). Tali oneri sono viceversa consistenti e crescenti nel tempo ed incidono profondamente sull'efficienza e sulla competitività dei sistemi economici ⁽²⁸⁾.

Secondo alcune stime, riferite al sistema statunitense, il costo complessivo della *regulation* ha raggiunto livelli paragonabili all'ammontare della spesa pubblica federale. Un livello così elevato da porre accanto ad un problema di efficienza economica anche un problema di libertà politica, poiché in un sistema democratico l'imposizione autoritativa di vincoli ed obblighi a carico dei soggetti privati in funzione di obiettivi di aumento dell'efficienza economica del mercato risulta legittima e tollerabile solo se accompagnata da ragioni di fatto effettive, condivise e riconosciute. Viceversa, qualora l'attività regolatoria venisse percepita come atto di mero arbitrio, ciò rischierebbe fra l'altro di determinare livelli crescenti di insofferenza verso ogni regolamentazione, anche nelle situazioni in cui sussistono ampie motivazioni per giustificare l'imposizione di regole.

5 - I limiti dell'analisi costi-benefici nella valutazione dell'efficienza economica dell'intervento pubblico

Tra le diverse procedure che sono state introdotte nell'ambito del processo di *regulatory reform* avviato in numerosi paesi occidentali negli ultimi anni ⁽²⁹⁾, quella che presenta sicuramente maggiori potenzialità è l'analisi dell'impatto della regolamentazione (*RIA - Regulatory Impact Assessment*), nell'ambito del quale si colloca in particolare l'analisi costi-benefici (*CBA - Cost-Benefit Analysis*) che rappresenta la forma più completa di analisi dell'impatto della regolamentazione sul sistema economico ⁽³⁰⁾.

L'analisi dell'impatto della regolamentazione rappresenta l'insieme di procedure dirette a misurare, sulla base di criteri e metodologie variabili, le conseguenze che l'introduzione ed il mantenimento di una deter-

minata serie di regole a carico di specifiche attività economiche produce sul sistema economico e sociale nel suo complesso. In particolare, l'analisi costi-benefici consente una misurazione in teoria completa degli effetti, positivi e negativi, in termini di efficienza economica dell'imposizione di una specifica regolazione ⁽³¹⁾.

Occorre segnalare in premessa come proprio nella sua geometrica perfezione si annidi il principale pericolo insito nel ricorso all'analisi costi-benefici nella valutazione degli effetti della *regulation*. In una versione estremistica tale strumento di analisi potrebbe, infatti, richiamare un approccio di utilitarismo sociale alla Jeremy Bentham, secondo il quale ogni scelta di politica economica e sociale doveva rispondere unicamente al criterio della massimizzazione dell'utilità sociale complessiva. Con l'analisi costi-benefici diventa così possibile realizzare il sogno di una politica perfettamente razionale, basata su solide basi scientifiche. Ma il «calcolo felicifico» di Bentham costituisce il precipitato di una forma di razionalismo costruttivistico estremo, il quale, oltre a risultare assai contestabile sul piano filosofico e politico, si rivela del tutto inservibile per il governo degli attuali sistemi sociali ed economici complessi. Proprio questa atmosfera da *Panopticon* ha indotto alcuni autori a rigettare integralmente il ricorso all'analisi costi-benefici, strumento ritenuto inutilizzabile non solo perché di difficile attuazione, ma anche perché, se finalizzato alla costruzione dell'ordine sociale ottimale, incontra insolubili contraddizioni teoriche ed insuperabili difficoltà politiche ⁽³²⁾.

Pertanto, il ricorso all'analisi costi-benefici può essere inquadrato in una prospettiva diametralmente opposta. Il processo di riforma della *regulation* nasce infatti dall'acquisita consapevolezza della fallacia del legislatore e, quindi, del regolatore, la cui produzione normativa, accumulatasi in modo non sempre coerente negli ultimi decenni, ha determinato conseguenze negative sui livelli di efficienza e produttività dei sistemi economici. Si è reso pertanto necessario il ricorso a strumenti di controllo e verifica, al fine di rendere la regolazione delle attività economiche strumento di aumento effettivo dell'efficienza complessiva del mercato e di ridurre il costo complessivo che la medesima pone a carico del sistema. L'analisi costi-benefici in questa prospettiva non è uno strumento costruttivistico per l'edificazione di un ordine sociale ottimale, quanto piuttosto uno strumento, di natura essenzialmente empirica ed approssimativa, per la correzione di eventuali eccessi regolatori e la concentrazione degli interventi pubblici di tipo regolatorio nelle situazioni nelle quali maggiori risultino i benefici perseguibili.

6 - Le diverse tipologie di analisi dell'impatto della regolazione

Nell'ambito dell'analisi dell'impatto della regolazione sono raggruppate diverse metodologie di valutazione ⁽³³⁾. L'analisi costi-benefici rappresenta sicuramente la procedura più completa poiché consente di calcolare l'ammontare complessivo dei costi e dei benefici economici, derivanti dall'introduzione di una determinata regolamentazione.

Proprio in relazione alla maggiore capacità informativa che, tra le diverse tipologie di valutazione dell'impatto della regolazione, possiede l'analisi costi-benefici, appare sempre preferibile utilizzare, quando possibile, questa metodologia. Peraltro, la completezza della metodologia rende in alcune circostanze assai problematica l'effettuazione di una stima ragionevole di tutti i costi e di tutti i benefici derivanti da una determinata regolamentazione. È questo ad esempio il caso delle *regulations* che producono benefici nel lungo e nel lunghissimo periodo o di quelle che mirano alla realizzazione di benefici non agevolmente monetizzabili.

In situazioni del genere può essere in concreto necessario fare ricorso ad altre metodologie di analisi che permettano una valutazione limitata solo ad alcuni effetti della *regulation*. È ad esempio il caso dell'analisi dei costi (*Cost Assessment*) o dell'analisi dei benefici (*Benefit Assessment*), le quali si limitano ad esaminare un solo corno del problema. Naturalmente entrambi tali approcci appaiono assai limitati e consigliabili unicamente nei casi in cui, oltre ad essere del tutto impossibile procedere ad un'analisi completa, i principali nodi informativi siano concentrati su uno dei due versanti dell'analisi. Più utile può essere, in alcune circostanze, il ricorso all'analisi di efficacia dei costi (*Cost - Effectiveness Analysis*), la quale misura il costo relativo delle diverse soluzioni utilizzabili per raggiungere un obiettivo dato. In quest'approccio rimane fermo l'obiettivo e l'analisi si concentra unicamente sulla minimizzazione dei costi a carico della società per il raggiungimento del medesimo. Si tratta di una metodologia utilizzata, ad esempio, nel caso di *regulation* per l'azzeramento di determinati rischi, per i quali il regolatore deve unicamente limitarsi a scegliere la strada più efficace per raggiungere l'obiettivo. A tale proposito, occorre però ricordare che proprio la *risk regulation* soffre spesso di quella forma di "presbiopia" del regolatore che lo induce a concentrarsi su fenomeni i quali presentano un grado di rischiosità assai limitato ovvero a puntare all'eliminazione totale di una fonte di rischio (c.d. *tunnel vision*) ⁽³⁴⁾, laddove una semplice riduzione del medesimo a livelli ragionevolmente bassi potrebbe produrre effetti economicamente assai più efficienti.

Sempre con riferimento alla *risk regulation*, occorre ricordare l'analisi del rischio (*Risk Assessment*) la quale punta determinare il grado di probabilità di un determinato evento dannoso e la sua riduzione a seguito dell'adozione di una certa regolamentazione. La mancanza di ogni valutazione circa i costi derivanti dall'adozione della regolamentazione rende tale metodologia di analisi assai incompleta. Peraltro una corretta analisi del rischio può risultare utile qualora utilizzata per una valutazione comparativa del livello di efficienza di diverse *risk regulations*.

Più sofisticata è la c.d. *Risk-Risk Analysis*, la quale, oltre a determinare il grado di riduzione del rischio, analizza anche eventuali rischi di altro genere, la cui diffusione deriva proprio dall'adozione di una determinata regolamentazione. Un'analisi limitata ai soli effetti diretti di riduzione del rischio potrebbe risultare fuorviante dal momento che non considera come spesso la regolamentazione di una determinata attività induca una modifica nei comportamenti soggettivi (ad esempio dei produttori o dei consumatori) dalla quale possono derivare rischi anche maggiori di quelli che si è cercato di eliminare.

7. *L'analisi costi-benefici come strumento per l'attuazione di una politica di regulatory reform*

Uno dei punti più delicati della costruzione di un sistema di analisi dell'impatto della regolazione è rappresentato senza dubbio dalla interazione fra il momento della decisione politica e quello della verifica tecnica di efficienza. Si tratta infatti di due momenti che presentano un elevato grado di conflittualità potenziale, poiché la decisione politica potrebbe, in alcune circostanze, non presentare particolare disponibilità ad una verifica di tipo tecnico circa l'opportunità in termini di efficienza economica di una determinata scelta; in ogni caso il sistema di analisi e valutazione tecnica non può tradursi in una sorta di camicia di forza per i decisori politici.

Occorre del resto sottolineare la distinzione fra *regulation* in senso stretto ed imposizione di regole rispondenti a finalità differenti dalla semplice elevazione del grado di efficienza economica di un mercato in concreto non sia affatto agevole. Né è sempre agevole individuare con chiarezza le stesse finalità che il legislatore persegue nella previsione di un certo impianto regolatorio, il quale può rispondere contemporaneamente, ed a volte in modo incoerente, ad una pluralità di finalità.

In un'altra prospettiva, l'intrinseca instabilità del rapporto fra decisione politica e analisi tecnica può tradursi in rapporto assai più collaborativo, soprattutto nelle situazioni in cui la politica abbia la necessità di recuperare una concreta funzione di governo sul fenomeno complessivo della regolazione, il quale — stratificatosi negli anni con la sedimentazione di competenze e funzioni — rischia con il tempo di smarrire la propria ragion d'essere e di costituire una fattore di perdita di competitività per il sistema economico e di ingovernabilità del sistema istituzionale ed amministrativo. Se emerge una priorità politica in tal senso, lo sviluppo di un sistema adeguato di analisi costi-benefici della *regulation* può diventare uno strumento ausiliario essenziale per attuare concretamente tale linea di governo.

In particolare, è necessario che il sistema di analisi costi-benefici sia collocato all'interno di un più generale disegno di *regulatory reform*, che trovi semmai traduzione in una procedura legislativa complessa ⁽³⁵⁾ che consenta, con l'intervento dei diversi organi istituzionali ed amministrativi competenti, di rivedere il sistema della regolamentazione delle attività economiche nel suo complesso al fine di ridurre gli oneri posti a carico delle imprese e dei cittadini, rendere la *regulation* strumento di elevazione della competitività del sistema economico, aumentandone l'efficienza e concentrando gli interventi nelle situazioni nelle quali maggiori possono essere i benefici ottenuti.

In questa prospettiva, la contrapposizione fra *deregulation* e *reregulation* appare malposta, poiché in un equilibrata politica di *regulatory reform* tali due aspetti non potranno che coesistere: in alcuni casi la verifica circa l'adeguatezza delle regolamentazioni esistenti evidenzierà la necessità di una riforma delle medesime verso modelli caratterizzati da minore incidenza sul sistema delle imprese e sui cittadini con approcci maggiormente *market oriented*. In altre, occorrerà puramente e semplicemente abolire la regolamentazione, essendo nel frattempo venute meno le ragioni che ne avevano giustificato l'adozione.

Collocato in una prospettiva del genere, un sistema di analisi dell'impatto della regolazione può risultare uno strumento essenziale di orientamento e di *policy analysis*. In primo luogo perché può aiutare nella comprensione da parte degli organi politici, ma anche e soprattutto delle strutture amministrative competenti, degli effetti diretti che produce l'adozione di un sistema di regole. Storicamente, infatti, l'azione delle amministrazioni pubbliche è stata guidata da criteri di natura meramente giuridico-formale, senza particolare attenzione alle ricadute che gli atti ed i provvedimenti adottati sulla base delle previsioni di legge

potessero avere sul sistema economico. L'acquisizione di una maggiore consapevolezza circa tale profilo essenziale costituisce la premessa per la *regulatory reform*.

Una valutazione compiuta dei costi e dei benefici può inoltre risultare utile per integrare le singole *regulations* all'interno del sistema regolatorio, contribuendo a superare il carattere stratificato e quindi mal coordinato che spesso presentano i sistemi regolatori. In molti casi, la penosità di una regolamentazione deriva infatti non tanto dal suo contenuto ma dalla circostanza che la stessa si sovrappone in maniera non coerente con altre regole, che incidono su fattispecie analoghe.

Un sistema di analisi costi-benefici — se adeguatamente strutturato — può determinare anche un aumento significativo del grado di trasparenza del processo regolatorio, consentendo anche in questo modo un miglioramento della qualità della regolazione. Le ampie fasi di consultazione con le parti interessate, la esplicitazione delle ragioni giustificatrici dell'intervento, la quantificazione dei benefici attesi e dei costi preventivati, la verifica *ex post* dell'attendibilità delle previsioni iniziali, contribuisce sicuramente a ridurre i rischi di *capture* del regolatore da parte degli interessi regolati, nonché a rendere maggiormente responsabili le strutture amministrative preposte nei confronti degli organi politici competenti ⁽³⁶⁾. Naturalmente per raggiungere un obiettivo del genere occorre evitare che l'analisi costi-benefici, svolta sulla base di procedimenti non trasparenti e chiusi al confronto esterno, diventi uno strumento nelle mani delle amministrazioni per aumentare il grado di opacità di alcune decisioni e rendere ancora meno controllabili le proprie scelte.

In via generale, occorre sottolineare come un sistema di analisi dell'impatto della regolamentazione costituisca un valido strumento per ridurre quelle situazioni di asimmetria informativa che caratterizzano il doppio rapporto di agenzia che, con riferimento all'adozione di regolamentazioni, intercorre rispettivamente fra i cittadini ed i rappresentanti politici e tra i rappresentanti politici ed i funzionari chiamati ad attuare in sede amministrativa le indicazioni di questi ultimi. Entrambi questi due rapporti sono infatti caratterizzati da una situazione nella quale il soggetto agente dispone di maggiori informazioni nei confronti del soggetto principale; l'acquisizione e l'elaborazione delle informazioni relative all'efficacia della *regulation* da parte dei soggetti principali si presenta, infatti, talvolta onerosa al punto da non essere conveniente. Ciò vale sia per quanto riguarda il rapporto tra elettori e candidati, sia quello fra organi politici e amministrativi. Un sistema efficace di analisi costi-benefici determina un significativo abbattimento dei costi di informazione e quindi se adegua-

tamente strutturato può determinare un aumento notevole del funzionamento dei meccanismi di controllo politico e di responsabilizzazione amministrativa nei processi di implementazione della *regulation* ⁽³⁷⁾.

8 - I principali nodi metodologici dell'analisi costi-benefici

La costruzione di un efficace sistema di analisi costi-benefici della regolamentazione delle attività economiche incontra, accanto alle prevedibili difficoltà di carattere tecnico, ostacoli derivanti dalla stessa configurazione del procedimento, nel quale il soggetto detentore dei dati e competente allo svolgimento delle procedure, almeno nella prima fase istruttoria, è il medesimo chiamato ad adottare la regolamentazione oggetto di verifica. Una situazione di conflitto di interessi nella quale l'amministrazione, normalmente incline ad espandere la propria sfera di influenza, sarà presumibilmente indotta a fare ogni sforzo per mostrare la bontà dei provvedimenti che intende adottare o che ha già adottato, sovrastimando i benefici o sottostimando i costi degli stessi ⁽³⁸⁾. Una tendenza del genere è ulteriormente aggravata dalla natura normalmente concentrata dei benefici che derivano dalle *regulations* a fronte di costi generalmente assai più diffusi. Una situazione di asimmetria (parallela a quella individuata da Amilcare Puviani con riferimento alla spesa pubblica) che riduce significativamente la capacità di resistenza verso l'introduzione di regolamentazioni che presentino un saldo negativo fra i costi ed i benefici da parte dei soggetti che ne subiranno le conseguenze negative.

In un contesto del genere lo svolgimento di analisi costi-benefici non assistite da adeguate garanzie di attendibilità rischia di risultare non solo inutile ma anche dannoso, poiché tenderebbe a fornire una rappresentazione non corretta della realtà e a giustificare l'adozione o il mantenimento di regolamentazioni economicamente e socialmente dannose. Una cattiva analisi costi-benefici rischia di essere un ostacolo rilevante sulla strada della *regulatory reform*. È assolutamente necessario pertanto che il sistema di analisi dell'impatto della regolamentazione sia collocato in un quadro istituzionale ed assistito da criteri procedurali e metodologici in grado di garantirne la massima affidabilità interna ed attendibilità verso l'esterno. Alcuni eminenti studiosi della materia hanno a tal fine predisposto una sorta di decalogo dell'analisi costi-benefici di buona qualità, i cui caratteri fondamentali sono l'oggettività, la chiarezza, la coerenza, la completezza, la fattibilità, l'adattabilità e la presenza di meccanismi di verifica e controllo ⁽³⁹⁾.

L'oggetto dell'analisi

Il primo nodo da sciogliere nella costruzione di un sistema di analisi costi-benefici riguarda l'individuazione del tipo di atto da sottoporre ad analisi. La regolazione normalmente deriva infatti dalla combinazione di atti normativi di rango diverso la cui adozione è di competenza di soggetti diversi. Se normalmente l'intervento regolatorio è previsto da una fonte di rango primario, raramente la definizione puntuale del contenuto delle regole è già definita in sede legislativa, ma è piuttosto demandata ad atti di natura secondaria adottati dal Governo ovvero da autorità indipendenti. Naturalmente il grado di dettaglio della disciplina contenuta nella fonte legislativa è assai variabile anche in funzione delle tradizioni dei diversi sistemi istituzionali. Se nel caso degli Stati Uniti, gli atti di tipo legislativo normalmente si limitano ad autorizzare l'adozione, spesso da parte di *authorities*, di *regulations*, limitandosi a definire l'obiettivo generale al quale deve rispondere tale regolamentazione ⁽⁴⁰⁾, nella tradizione del nostro paese l'intervento legislativo spesso fornisce indicazioni più puntuali sui contenuti della regolamentazione, demandando ad una fonte di rango secondario l'adozione della normativa di dettaglio. Peraltro, indipendentemente dal grado di dettaglio della disciplina di rango legislativo, l'effettuazione dell'analisi costi-benefici non può che effettuarsi con riferimento ai provvedimenti di attuazione della previsione legislativa, poiché solo una volta che sia definito con precisione il contenuto dell'intervento regolatorio, diventa possibile effettuare una valutazione puntuale degli effetti del medesimo.

Peraltro, l'effettuazione di una qualche forma di analisi dell'impatto della regolazione anche nel processo di formazione dell'atto legislativo avrebbe una particolare utilità, poiché è proprio in questa fase che la valutazione circa gli effetti della *regulation* presenta maggiore capacità di orientamento delle scelte legislative. Potrebbe, pertanto, risultare opportuno affiancare ad un sistema di analisi costi-benefici puntuale calibrato sui provvedimenti attuativi di regolazione un procedimento — necessariamente sommario — per l'effettuazione di un'istruttoria sull'impatto della regolazione già durante l'*iter* di formazione della legge. Una procedura del genere è stata di recente introdotta negli Stati Uniti, con l'*Unfunded Mandates Reform Act* del 1995, il quale ha previsto che il *Congressional Budget Office* (CBO) effettui un'analisi dei costi posti dai progetti di legge in discussione in Parlamento a carico del settore privato per un ammontare superiore ai 100 milioni di dollari annui. Il compimento di tale valutazione, alla quale sono peraltro sottratti i progetti di

legge che intervengano in determinate materie, costituisce elemento pregiudiziale per il prosieguo dell'*iter* parlamentare, salvo che la maggioranza assoluta dell'assemblea decida di procedere comunque ⁽⁴¹⁾. Tale procedura si affianca a quella ordinaria che prevede la redazione delle *regulatory impact analysis*, possibilmente nella forma dell'analisi costi-benefici, da parte dell'*Office of Management and Budget* su tutte le *regulations* di carattere economico e sociale aventi un impatto significativo sul sistema delle imprese e sui cittadini.

Oggetto dell'analisi costi-benefici sarà in primo luogo il progetto di *regulation* che l'organo competente intende adottare e del quale si effettuerà la valutazione comparativa rispetto alla situazione esistente di non regolazione ovvero di diversa regolazione. Peraltro, in numerose situazioni le questioni più interessanti non riguardano l'*an* della *regulation* ma il *quomodo* ed è pertanto opportuno che l'analisi dell'impatto della regolamentazione riguardi anche le principali alternative allo schema di *regulation* proposto dall'amministrazione. Una soluzione del genere oltre ad elevare il valore informativo del procedimento, avrebbe anche un impatto positivo sull'approccio seguito dalle amministrazioni, indotte in tal modo a considerare sin da subito le possibili soluzioni alternative verificandone la convenienza relativa, elevando conseguentemente il grado di *accountability* delle amministrazioni.

La selezione delle regulations economicamente significative

Sul piano strettamente operativo può risultare opportuno definire un criterio di selezione delle regolamentazioni da sottoporre ad analisi costi-benefici; da un lato come già ricordato appare utile concentrarsi unicamente su quelle che abbiano come esplicito obiettivo la correzione di fallimenti del mercato o meglio l'aumento dell'efficienza economica di un determinato settore. Regolamentazioni ispirate ad obiettivi di altro genere si prestano infatti assai male a questo tipo di analisi, in considerazione della natura non economica degli obiettivi perseguiti. Ma anche nell'ambito delle *regulations* in senso stretto risulta sicuramente utile restringere il campo di applicazione ai casi maggiormente significativi. Di fronte a regolazioni che abbiano un impatto modesto sulle imprese o sui cittadini, l'analisi costi-benefici, oltre a rivestire un interesse limitato, presenta anche maggiori margini di errore, poiché in presenza di valori molto bassi l'attendibilità delle stime si riduce. La *regulatory impact analysis* degli USA è, ad esempio, attualmente limitata alle *regulations*

economicamente significative ovvero a quelle che abbiano un impatto sul sistema economico superiore 100 milioni di dollari annui ⁽⁴²⁾. Ciò consente di evitare di disperdere le energie su interventi di modesta entità concentrando l'analisi su quelle fattispecie rispetto alle quali è presumibile che i benefici di un'analisi costi-benefici superino i relativi costi ⁽⁴³⁾.

Il tempo dell'analisi

Per quanto concerne invece la collocazione temporale dell'analisi costi-benefici, da un lato è evidente l'opportunità di sottoporre a valutazione la produzione regolatoria nel momento in cui viene elaborata ed adottata. In una fase iniziale la capacità di orientamento di tale strumento è massima, non solo perché consente di verificare la convenienza ad introdurre una certa *regulation*, ma anche perché può servire a meglio calibrare l'approccio più corretto dell'intervento. L'analisi costi-benefici infatti non serve unicamente a definire in assoluto la convenienza o meno a regolare una certa attività, ma anche e soprattutto a valutare la efficienza relativa delle diverse impostazioni regolatorie. Come già ricordato, nella maggior parte dei casi l'alternativa non si pone tanto tra regolazione o meno, quanto piuttosto fra le diverse regolazioni possibili.

Collocare l'analisi dell'impatto della regolazione unicamente nella fase iniziale di implementazione della medesima non è però sufficiente. Ciò in primo luogo perché in questa fase il grado di incertezza ed aleatorietà appare massimo: i dati del problema non sono a volte del tutto noti, l'adattamento dei comportamenti dei soggetti interessati all'introduzione di nuove regole può essere solo stimato presuntivamente, non è chiaro il grado di aderenza che sarà assicurato alle regole medesime, né la capacità dell'organo amministrativo competente di garantire il rispetto delle stesse. Occorre poi considerare come uno dei problemi principali della *regulatory reform* sia l'obsolescenza delle *regulations* che rimangono in vigore nonostante il venir meno delle ragioni che ne avevano giustificato l'adozione. Per tali ragioni appare essenziale che il sistema di analisi costi-benefici sia applicato anche alle regolazioni già in vigore da sottoporre periodicamente a riesame. Ciò può consentire da lato di verificare la correttezza delle previsioni iniziali circa l'ammontare complessivo dei costi e benefici (con benefici effetti di apprendimento per lo svolgimento delle successive analisi costi-benefici), dall'altro di controllare l'evoluzione nel tempo di tali valori verificando l'opportunità di introdurre modificazioni o eliminare del tutto la regolazione.

La selezione dei dati

Uno degli aspetti cruciali per lo svolgimento di analisi dell'impatto della regolazione attendibili è la disponibilità di una base di dati affidabile. La maggior parte delle operazioni da compiere consiste, infatti, nell'applicazione ad una determinata situazione di alcuni scenari che corrispondono alle diverse alternative possibili. Ovviamente l'attendibilità dei dati di partenza costituisce un elemento imprescindibile per l'affidabilità dell'intero procedimento. In tal senso l'esperienza statunitense suggerisce l'opportunità di costituire una base dati comune ed omogenea, nella quale far confluire tutti i dati provenienti dalle singole strutture preposte alla regolazione dei diversi settori. Meno indicato è invece affidare direttamente alle singole strutture la predisposizione dei dati sui quali compiere le valutazioni. Vi è infatti il rischio che le singole agenzie tentino, anche inconsapevolmente, di "aggiustare" i dati per presentare valutazioni che mostrino l'efficacia delle proprie *regulations* ed una delle strade più semplici è proprio quella di intervenire nella definizione dei dati di partenza. Naturalmente l'esigenza di garantire un'elevata omogeneità nei dati utilizzati nelle diverse procedure di analisi dell'impatto della regolamentazione, dovrà tenere comunque conto delle esigenze di flessibilità relative a specifiche situazioni che impongano il ricorso a fonti statistiche e informative differenti. Anche le metodologie di svolgimento dell'analisi dovranno essere quanto più possibile omogenee in modo da evitare il rischio di manipolazione della procedura. Eventuali scostamenti, necessari per specifiche fattispecie, dovrebbero essere in ogni caso adeguatamente segnalati e motivati.

I benefici non monetari

Le principali difficoltà nella costruzione di un efficace sistema di analisi costi-benefici riguardano però sicuramente i criteri per la valutazione di alcune delle poste attive e passive (⁴⁴). Se in teoria l'analisi costi-benefici si presenta come metodologia completa che verifica tutti gli effetti derivanti dall'introduzione di una regolamentazione, in concreto la valutazione di alcuni di essi può presentare difficoltà anche insuperabili. Ciò determina un carattere spesso approssimativo delle valutazioni, le quali potrebbero non essere in grado di includere alcuni aspetti che pure assumono notevole rilevanza in concreto. Ciononostante anche un'analisi per forza di cose parziale ed approssimativa può risultare utile a

condizione che dalla stessa emergano con chiarezza gli elementi e gli effetti che non si è stati in grado di valutare. Ciò permette comunque di individuare il *trade-off* della regolamentazione, al netto degli effetti non valutati e quindi consente di enucleare il valore o il costo regolatorio di tali effetti non quantificati. L'eventuale incompletezza dell'analisi così come la sussistenza di elevati margini di incertezza in alcune stime più che far rinunciare al compimento dell'analisi deve costituire un fattore di cautela nelle conclusioni, le quali dovranno fare adeguata menzione di tali elementi di incertezza.

Di valutazione complessa si presentano, ad esempio, i benefici non monetari, che spesso derivano dall'adozione delle regolazioni di carattere sociale. Sul punto occorre, peraltro, precisare che non è sufficiente la circostanza che un certo bene non sia in quanto tale oggetto di scambio commerciale per rendere il medesimo non valutabile in termini monetari; per almeno una parte di questi beni è possibile infatti definire procedure che consentano una valutazione monetaria indiretta. Si prenda, ad esempio, il caso dei benefici "estetici" derivanti ai proprietari di immobili residenziali da un programma di impianto di alberi e di arredo urbano. Pur non avendo il beneficio in quanto tale natura monetaria, una valutazione comparata dei prezzi degli immobili in quartieri simili, con e senza i suddetti interventi, costituisce un valido indicatore del valore che viene attribuito dal mercato a tale bene.

I benefici ed i costi futuri

Nel caso di benefici e di costi futuri occorrerà adottare un tasso di sconto che consenta di attualizzarne il valore. Peraltro è stato contestato che, soprattutto nel caso di *regulation* avente ad oggetto la salute o l'ambiente, sia opportuno procedere ad uno sconto dei benefici futuri poiché in questi casi di tratterebbe di beni non monetizzabili ⁽⁴⁵⁾. In realtà, l'operazione di sconto non riguarda i beni in quanto tali ma piuttosto si riferisce alle preferenze collettive circa la disponibilità a sostenere oggi un onere per garantirsi un bene in futuro. Del resto, un'analisi costi-benefici che computasse costi e benefici futuri a valore pieno produrrebbe sicuramente dei risultati del tutto inaffidabili.

L'operazione di sconto presenta, peraltro, particolare delicatezza, poiché una minima variazione nel tasso adottato produce significativi scostamenti nelle quantificazioni finali. Per tale motivo, è opportuno che sia chiaramente esplicitato il tasso utilizzato e le relative motivazioni; inol-

tre, sarebbe auspicabile che venisse definito un tasso unitario (magari entro una determinata forbice) da utilizzare in tutte le procedure di analisi dell'impatto della regolamentazione, al fine di evitare margini di incertezza che possono incidere sulla stessa credibilità dell'analisi.

Costi diretti e costi indiretti

Sul versante dei costi sono normalmente oggetto di quantificazione sia i costi amministrativi, derivanti cioè dall'attuazione della regolamentazione da parte delle strutture burocratiche preposte, sia i *compliance costs*, ovvero i costi che le imprese ed i cittadini devono sopportare per adeguarsi alle nuove prescrizioni. Di valutazione assai più complessa sono invece i costi indiretti gravanti sul sistema economico nel suo complesso; l'adozione di una regolamentazione presenta ad esempio costi opportunità ⁽⁴⁶⁾, poiché i soggetti tenuti ad un certo comportamento destinano un certo ammontare di risorse per l'osservanza delle prescrizioni, risorse che viceversa sarebbero state utilizzate in altra direzione, producendo un certo reddito, il cui venir meno costituisce il costo opportunità. Di notevole importanza sono anche gli effetti che la regolamentazione può avere sulla produttività, disincentivando gli investimenti, ritardando le innovazioni tecnologiche ovvero determinando sostituzioni di prodotti o fasi del ciclo produttivo ⁽⁴⁷⁾. Effetti importanti, soprattutto nelle aree più dinamiche del sistema produttivo, sono quelli derivanti dalle ricadute che i sistemi di *regulation* hanno sui flussi del commercio internazionale. In generale, di assai difficile quantificazione sono gli effetti macroeconomici della regolamentazione, anche se numerosi studi hanno ormai accertato come il mantenimento di sistemi di *regulation* eccessivamente rigidi ed invadenti produca conseguenze negative sui tassi di crescita del sistema economico ⁽⁴⁸⁾. Tale ultimo profilo è ad esempio al centro della riflessione che l'OCSE ha avviato in questi ultimi anni sul processo di *regulatory reform* ⁽⁴⁹⁾.

I Transfer Costs

L'analisi costi-benefici si concentra essenzialmente sui c.d. *efficiency costs* ovvero sui costi netti che l'introduzione di una *regulation* impone sul sistema economico e sociale nel suo complesso. Non rientrano invece normalmente nell'indagine i c.d. *transfer costs* ovvero i flussi di risorse

se che si producono a seguito dell'introduzione della *regulation* fra le diverse categorie di soggetti ⁽⁵⁰⁾. L'analisi costi-benefici mira, infatti, a misurare l'efficienza economica complessiva di un sistema di regole ed è quindi indifferente rispetto alle conseguenze redistributive interne ai diversi gruppi sociali. In presenza, di un trasferimento di risorse determinato da una regolamentazione che peraltro presenta in ogni caso un saldo netto positivo, la soluzione teoricamente più razionale è quella di prevedere una compensazione dei soggetti danneggiati a carico di coloro che ne traggono beneficio. Peraltro, si tratta di una strada non sempre percorribile e che comunque presuppone un procedimento per l'individuazione dei perdenti e dei vincitori, nonché per la quantificazione delle perdite. Un'analisi estesa anche ai profili redistributivi può risultare pertanto in concreto opportuna, anche perché consente una maggiore trasparenza del processo decisionale, poiché permette di evidenziare l'assetto degli interessi di cui sono portatori i diversi gruppi in relazione alla regolamentazione esaminata.

Il Regulatory Budget

Uno strumento interessante introdotto negli Stati Uniti accanto all'analisi dell'impatto della regolamentazione è il cosiddetto *regulatory budget* ⁽⁵¹⁾, il quale, in analogia al bilancio federale, espone una contabilizzazione dei costi e dei benefici del sistema di regolamentazione nel suo complesso. Al di là delle enormi difficoltà tecniche che presenta la redazione di un bilancio federale delle regolamentazioni, è stato anche posto in dubbio che uno strumento contabile del genere abbia un'effettiva utilità nell'ambito del processo di *regulatory reform*. Infatti, il problema di efficienza delle *regulations* sembra porsi non tanto in funzione del carico complessivo dei costi imposti, quanto piuttosto del saldo fra costi e benefici delle singole *regulations*. Occorre, però, considerare come accanto agli oneri determinati dalle singole *regulations*, che devono essere analizzati puntualmente e analiticamente, sia anche importante verificare l'ammontare complessivo dei costi imposti dal sistema regolatorio, poiché — considerata la limitatezza delle risorse disponibili — esistono, indipendentemente dal rapporto costi-benefici, limiti oltre i quali l'espansione della regolamentazione condiziona il funzionamento stesso del sistema economico. Occorre, inoltre, valutare anche l'effetto cumulativo derivante dal sovrapporsi di oneri, obblighi e divieti posti a carico dei medesimi soggetti dalle diverse regolamentazioni. Un effetto

cumulo che può determinare fenomeni di saturazione, con conseguenze negative sulla produttività del sistema economico e sulla stessa effettività del sistema regolatorio. In questa prospettiva, il *regulatory budget* potrebbe costituire anche un utile strumento per verificare l'andamento incrementale della politica di regolamentazione, evidenziando quanto le procedure di *deregulation* e *reregulation* avviate abbiano raggiunto effettivamente i propri obiettivi.

9 - *Alcuni profili istituzionali del sistema di analisi costi-benefici*

L'estrema delicatezza che possono assumere le valutazioni derivanti dallo svolgimento dell'analisi dell'impatto della regolazione rende assolutamente centrale il profilo della credibilità dei soggetti, delle procedure e dei dati dai quali scaturiscono le valutazioni. In molti casi l'analisi costi-benefici presenta, infatti, rilevanti margini di aleatorietà, i quali possono finire per rendere inattendibili le valutazioni conclusive, suscitando contrasti anche aspri fra i soggetti portatori dei diversi interessi. Per porre rimedio a questa debolezza di natura strutturale è indispensabile che l'intera procedura per l'effettuazione della verifica sia collocata in un contesto istituzionale ed amministrativo adeguato, al fine di garantire la massima trasparenza, imparzialità ed autorevolezza, e quindi di tenere comunque elevato il livello di credibilità dello strumento, pur in presenza delle inevitabili incertezze oggettive della valutazione.

Il primo nodo da sciogliere nella costruzione di un sistema di analisi dell'impatto della regolamentazione riguarda la definizione degli effetti formali derivanti dalle conclusioni dell'analisi sul procedimento di adozione o revisione della regolamentazione. L'analisi costi-benefici ha essenzialmente una funzione di tipo conoscitivo e sarebbe pertanto possibile non collegare ad essa alcun effetto procedimentale, lasciando liberi gli organi burocratici competenti di valutare gli esiti dell'analisi e di confermare, modificare o abbandonare la regolamentazione sottoposta a valutazione. Naturalmente questa non è normalmente una questione rimessa alla valutazione dell'organo amministrativo, ma dipende dalla stessa fonte legislativa che ha autorizzato l'adozione della regolamentazione. Si tratta piuttosto di un profilo commesso con il modello di legislazione adottato. A tal fine occorre sottolineare come un sistema di analisi costi-benefici risulta tanto più efficace quanto più il sistema legislativo utilizza modelli di legislazione primaria flessibile, che lascino ampi spazi di discrezionalità al regolatore circa il contenuto concreto da dare alla re-

golamentazione adottata sulla base della previsione legislativa per il perseguimento di un obiettivo dato (⁵²). Se viceversa la legge determina, anche solo parzialmente, il modello regolatorio che dovrà essere seguito in sede di attuazione ciò riduce, o al limite annulla del tutto, l'utilità dell'analisi dell'impatto della regolamentazione.

Sempre in riferimento alle tecniche della legislazione, occorre sottolineare come un modello efficace sarebbe quello in base al quale le singole leggi che prevedano l'adozione di una regolamentazione di attività economiche ne condizionino l'adozione effettiva alla verifica, previa analisi costi-benefici, della sua convenienza economica. Forse anche più lineare sarebbe un sistema nel quale il ruolo dell'analisi costi-benefici venisse definito in via generale per tutte le procedure di adozione di una regolamentazione, indipendentemente dalle previsioni di ciascuna legge settoriale. In una prospettiva del genere, lo svolgimento dell'analisi costi-benefici potrebbe essere elemento condizionante per l'adozione della regolamentazione. Volendone rafforzare ulteriormente l'efficacia, si potrebbe anche prevedere che per l'adozione della regolamentazione sia necessario che l'analisi costi-benefici mostri un saldo attivo, salvo che, in relazione all'esistenza di specifiche ragioni giustificatrici, si ritenga, ad un livello di Governo più elevato, comunque opportuno autorizzare l'adozione della regolamentazione (⁵³). Una procedura rinforzata del genere, pur mantenendo ben netta la differenza fra il momento della valutazione tecnica e quello della decisione politica, avrebbe il vantaggio di esaltare al massimo grado la funzione orientativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione. In assenza di meccanismi del genere l'analisi dell'impatto della regolamentazione avrà, invece, una mera funzione informativa e potrà al più risultare utile per orientare il regolatore nella scelta della *regulation* con il migliore saldo costi-benefici.

La configurazione istituzionale di un sistema efficiente di analisi costi-benefici richiede necessariamente la creazione di una struttura centrale che, in stretta collaborazione con le agenzie e le altre amministrazioni competenti ad adottare le regolamentazioni, coordini e diriga i procedimenti di valutazione. Viceversa, affidare interamente a queste ultime l'espletamento delle procedure di analisi dell'impatto della regolamentazione ne ridurrebbe con ogni probabilità la qualità, considerata la posizione di conflitto di interessi nelle quale tali amministrazioni si verrebbero a trovare. Una struttura centrale di coordinamento dovrebbe, invece, avere da una lato la funzione fondamentale di dettare le linee guida e le procedure che le singole amministrazioni devono seguire nella predisposizione delle analisi di base, dall'altro la competenza a rivedere

e controllare le valutazioni provenienti dalle amministrazioni, nonché a richiedere le conseguenti correzioni alle proposte di *regulation* avanzate. In considerazione dell'estrema delicatezza delle funzioni svolte, una struttura del genere dovrebbe opportunamente essere configurata come struttura di *staff* in stretta collaborazione con il vertice politico dell'Esecutivo ⁽⁵⁴⁾.

Se lo stretto collegamento tra le strutture competenti a sviluppare l'analisi dell'impatto della regolamentazione la direzione politica dell'Esecutivo appare indispensabile per consentire un'effettiva traduzione in azione di governo delle indicazioni fornite dall'analisi dell'impatto della regolamentazione, da più parti è stato sottolineato come vi sia una naturale tendenza del Governo a difendere l'operato delle strutture amministrative ricadenti, in maniera più o meno diretta, nella propria sfera di controllo ⁽⁵⁵⁾. Per porre rimedio ad un rischio del genere, appare opportuno affiancare alle strutture competenti in via primaria allo svolgimento delle analisi dell'impatto della regolamentazione, strumenti e procedure che consentano anche agli organi parlamentari di intervenire nel procedimento, verificandone i risultati. Di recente, negli Stati Uniti è stata, ad esempio, proposta da più parti la costituzione di una struttura indipendente presso il Parlamento che, sul modello di quella competente per la verifica degli oneri finanziari recati dalle leggi di spesa, sia chiamata a verificare la correttezza delle analisi costi-benefici prodotte OMB ⁽⁵⁶⁾.

Occorre inoltre sottolineare come un efficiente sistema di analisi costi-benefici presupponga un elevato grado di trasparenza del procedimento, il quale deve caratterizzarsi per l'ampia partecipazione da parte dei soggetti interessati, chiamati a fornire le proprie valutazioni e controdeduzioni rispetto alle analisi compiute dagli organi amministrativi. L'applicazione di un modello procedimentale basato sul contraddittorio consente da un lato di stimolare gli organi burocratici ad una maggiore accuratezza nella redazione delle proprie analisi, e dall'altro permette di veicolare le resistenze e le pressioni dei diversi gruppi di interesse in una trasparente attività di tipo dialogico, che eleva la qualità finale del procedimento. L'adozione di un modello procedimentale così strutturato potrebbe inoltre consentire anche di definire forme e contenuto di una eventuale tutela di tipo giurisdizionale nei confronti degli atti regolamentari i cui procedimenti di adozione presentino, relativamente alle procedure di analisi costi-benefici, profili di illegittimità.

Il sistema di analisi costi-benefici deve anche tener conto dell'evoluzione policentrica che hanno ormai assunto i sistemi di regolamentazione, con l'intreccio di competenze da un lato degli organi dell'Unione

europea e dall'altro delle regioni e degli enti territoriali. La moltiplicazione delle sedi istituzionali nelle quali vengono adottate le diverse regolamentazioni introduce indubbiamente delle notevoli complicazioni nel processo di *regulatory reform*, non solo perché aumentano le fonti regolatorie da tenere sotto controllo, ma anche perché si pone un rilevante problema di coordinamento fra le medesime. Occorre poi considerare come anche gli incentivi a procedere nella direzione di una riforma potrebbero essere differenti ai diversi livelli di governo. Ad esempio, nel caso dei livelli di governo territorialmente limitati vi è il rischio che si mantengano *regulations* economicamente inefficienti ma che determinino effetti di protezione dalla concorrenza in favore delle imprese locali.

In questa prospettiva, particolarmente importante è il versante comunitario, considerata la natura sovraordinata che presenta la regolamentazione europea rispetto agli ordinamenti nazionali ⁽⁵⁷⁾. Tradizionalmente i problemi di riforma della regolamentazione erano stati considerati estranei alla dimensione comunitaria, salvo che per gli eventuali profili anticoncorrenziali che le singole regolamentazioni potevano presentare. Peraltro la progressiva consapevolezza che i problemi della *regulation* riguardano in misura crescente il profilo della competitività dei sistemi economici ha posto con forza tali questioni all'attenzione della politica comunitaria. Da un lato quindi sono state avviate numerose iniziative dirette a migliorare il livello qualitativo della normativa comunitaria, con particolare riferimento agli oneri posti a carico delle imprese, dall'altro si è cominciato a ritenere che anche i ritardi nella *regulatory reform* dei singoli Stati membri determinano, in un mercato unico perfettamente integrato, delle esternalità negative a carico delle imprese degli altri paesi. Il riconoscimento formale di questo nuovo approccio si è avuto nel Consiglio Europeo di Cardiff del 1998 che ha previsto la redazione di rapporti annuali sul processo di *regulatory reform* sia a livello di regolamentazione comunitaria, sia a livello di sistemi regolatori nazionali. In precedenza, in altri atti dell'Unione europea — ad esempio il *Rapporto Molitor* del 1995 ed il rapporto del *Competitiveness Advisory Group* presieduto dal Presidente Ciampi del 1996 — era stata segnalata la necessità di adottare procedure di analisi costi-benefici della normativa europea. Peraltro tali indicazioni non hanno sinora trovato traduzione concreta, anche per la mancata istituzione di una struttura a livello comunitario che avrebbe dovuto, in collegamento con le diverse direzioni, svolgere tale attività. In ogni caso, appare evidente come tali iniziative a livello comunitario dovranno essere adeguatamente coordinate con quelle che vengono nel frattempo assunte dai singoli Stati ⁽⁵⁸⁾.

10 - *Le prospettive dell'analisi costi-benefici in Italia*

L'analisi costi-benefici ha fatto di recente il proprio ingresso nell'ordinamento italiano, nella duplice prospettiva dell'istruttoria legislativa nel corso dell'esame parlamentare dei progetti di legge e dell'istruttoria relativa alla formazione degli atti normativi, di rango primario e secondario, del Governo.

Un primo cenno normativo alla necessità di valutare l'ammontare dei costi e dei benefici di una regolamentazione è contenuto nella lettera *g-ter*), comma 5, dell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, il quale tra i criteri direttivi per l'esercizio della potestà regolamentare del Governo prevede la «soppressione dei procedimenti che comportino, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici conseguibili» ⁽⁵⁹⁾.

Per quanto riguarda invece l'introduzione di procedimenti specificamente finalizzati allo svolgimento di analisi economiche della regolamentazione, occorre in primo luogo ricordare l'articolo 79, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, il quale prevede che nell'ambito dell'istruttoria legislativa sui progetti di legge compiuta dalle Commissioni nel corso dell'esame in sede referente, debbano essere anche considerati «la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adequatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese» (lettera *c*). La disposizione, la quale peraltro formalizza indicazioni già contenute nella precedente circolare sull'istruttoria legislativa dei Presidenti di Camera e Senato del gennaio 1997, prevede, all'interno della più complessa attività di istruttoria legislativa, la valutazione dei costi per le imprese e per i cittadini. Tale previsione è stata poi estesa, dall'articolo 96 *ter*, comma 3, del Regolamento, anche all'esame degli schemi di decreto legislativo. La prassi ritiene inoltre che l'articolo 79, comma 4, sia applicabile anche all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e pertanto tutti gli atti normativi di rango primario rientrano nella sua previsione ⁽⁶⁰⁾. Per l'acquisizione degli elementi necessari al compimento dell'istruttoria legislativa le Commissioni, o anche una minoranza qualificata dei componenti delle medesime, può chiedere al Governo la trasmissione di dati ed informazioni, fissando anche il termine entro il quale la richiesta deve essere soddisfatta.

L'impostazione del Regolamento della Camera è peraltro chiaramente finalizzata alle problematiche specifiche della qualità della legislazio-

ne, all'interno della quale si colloca anche l'analisi dell'impatto della regolamentazione, che peraltro presenta profili di specificità che ne consigliano una trattazione separata ⁽⁶¹⁾. Un conferma in tal senso può essere ricavata dalle prime esperienze applicative, le quali mostrano la natura polivalente delle attività di istruttoria legislativa delineate dal nuovo articolo 79 del Regolamento della Camera, nell'ambito delle quali stenta a trovare una propria autonoma configurazione l'analisi dell'impatto della regolamentazione recata dai provvedimenti legislativi. Con specifico riferimento alla richiesta di dati ed informazioni al Governo ai sensi del successivo comma 5 dell'articolo 79, si può infatti notare come sino ad oggi non sia stata avanzata alcuna richiesta che riguardasse una vera e propria analisi costi-benefici, o anche in modo più aderente al testo della disposizione una vera e propria analisi dei costi. L'attenzione delle Commissioni si è piuttosto concentrata sui profili di fattibilità della legge, sull'impatto sulle strutture amministrative, sugli oneri finanziari recati dai testi in discussione ovvero su specifiche questioni legate all'attuazione delle previsioni contenute nei progetti di legge.

Specificamente finalizzata all'introduzione di un sistema di analisi dell'impatto della regolamentazione è invece la previsione di cui all'articolo 5 della legge n. 50 del 1999, la prima legge annuale di semplificazione. La disposizione prevede in particolare che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali» ⁽⁶²⁾. Al comma 2 si introduce inoltre una forma di raccordo fra l'attività di istruttoria legislativa effettuata in sede parlamentare e la disciplina dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, prevedendosi in particolare che le Commissioni parlamentari competenti possano richiedere al Governo una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame. In tal modo sembrerebbe anche superata ogni limitazione circa l'ambito dell'istruttoria legislativa parlamentare, come disciplinata dall'articolo 79 del Regolamento della Camera.

La disposizione di cui all'articolo 5 della legge n. 50 del 1999 presenta peraltro un carattere abbastanza indeterminato, limitandosi a prevedere una qualche forma di analisi dell'impatto della regolamentazione avente ad oggetto gli atti normativi, di rango primario e secondario, del Governo. È stata pertanto qualificata come norma "in bianco" ⁽⁶³⁾.

Il Presidente del Consiglio dei ministri in data 27 marzo 2000 ha adottato una direttiva la quale, arricchendo le previsioni della legge n. 50, disciplina congiuntamente le procedure le l'analisi tecnico normativa (ATN) e l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) ⁽⁶⁴⁾. La scelta, la quale conferma lo stretto legame esistente fra le problematiche di qualità della legislazione e quelle di verifica dell'impatto della regolamentazione, viene motivata nelle premesse della direttiva dall'opportunità «di integrare l'analisi di impatto della regolamentazione con l'analisi dell'incidenza degli atti normativi del Governo sull'assetto della regolamentazione di ciascun settore, anche ai fini di una più agevole comprensione delle innovazioni introdotte».

Per quanto concerne specificamente l'analisi dell'impatto della regolamentazione, la direttiva prevede che le amministrazioni proponenti uno schema di atto normativo (specificamente vengono citati gli schemi di atti normativi del Governo ed i regolamenti ministeriali ed interministeriali, le circolari e le regole tecniche contenute in atti non normativi) devono accompagnare i suddetti schemi con una relazione con l'analisi dell'impatto della regolamentazione proposta. Si prevede in particolare un procedimento articolato in due fasi; in un primo momento l'amministrazione trasmette una scheda preliminare nella quale sono enucleati gli elementi essenziali dell'intervento proposto:

- ambito dell'intervento, con individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti ⁽⁶⁵⁾;
- esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai soggetti destinatari;
- obiettivi generali e specifici, di breve e di lungo periodo dell'intervento;
- presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali;
- aree di criticità ⁽⁶⁶⁾;
- opzioni alternative all'intervento (con specifico riferimento alla c.d. opzione nulla);
- strumento tecnico normativo più appropriato.

Lo scopo essenziale della scheda preliminare è mostrare che l'intervento di regolamentazione è la «soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni di regolamentazione inclusa quella di lasciare immutata la soluzione esistente» (punto IV, numero 2, della direttiva). Peraltro, la mancanza in questa fase preliminare di ogni valutazione circa il rapporto fra costi e benefici della soluzione proposta e delle altre soluzioni possibili,

rende di fatto impossibile effettuare un giudizio di preferenza che si fondi non su valutazioni *a priori* ma sull'analisi puntuale dell'impatto delle soluzioni regolatorie possibili. Probabilmente con la suddetta (non chiarissima) formulazione si vuole semplicemente intendere che alla fine della relazione preliminare devono comunque risultare le ragioni per le quali si è ritenuto in questa fase di prospettare un certo tipo di soluzione normativa, ferma restando la necessità di una valutazione puntuale della convenienza sulla base dell'analisi costi-benefici.

Nella fase successiva, la quale prende avvio «una volta iniziata l'istruttoria normativa» (momento peraltro di difficile individuazione pratica) si procede alla redazione da parte dell'amministrazione procedente della vera e propria analisi di impatto, la quale dovrà da un lato verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare e dall'altro simulare gli effetti dell'intervento sulla p.a. e sull'attività dei destinatari diretti ed indiretti ⁽⁶⁷⁾. In particolare, la scheda di analisi di impatto deve contenere:

- ambito dell'intervento;
- destinatari diretti ed indiretti;
- obiettivi e risultati attesi;
- metodologia di analisi;
- impatto diretto ed indiretto sulla pubblica amministrazione;
- impatto sui destinatari diretti;
- impatto sui destinatari indiretti.

L'allegato C), il quale chiarisce il contenuto di ciascuno di questi punti, precisa come la valutazione dell'impatto sui destinatari diretti ed indiretti consiste nella stima degli effetti immediati e differiti sulle varie categorie di soggetti. In particolare, occorrerà valutare anche i costi ed i benefici economici e finanziari inerenti i profili della «produttività, crescita economica, reddito, concorrenza e occupazione». Si tratta evidentemente di un programma assai ambizioso poiché include, in quella che sembra qualificabile come analisi costi-benefici a tutti gli effetti, anche quegli effetti indiretti di natura macroeconomica di quantificazione assai problematica.

Tali elementi sono riportati in una scheda di AIR la quale viene trasmessa al Dipartimento affari giuridici e legali della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) al fine dell'iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri. Dal complesso delle previsioni della direttiva non è peraltro del tutto chiaro quale sia il ruolo del

DAGL nel procedimento. Il punto I, 5 prevede infatti che il Dipartimento possa restituire all'amministrazione l'AIR qualora la ritenga, anche su segnalazione del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, carente o insufficiente. Il Dipartimento dovrà in ogni caso segnalare al Presidente del Consiglio ed al Ministro per la funzione pubblica le carenze rilevate. Non è peraltro chiaro se tale giudizio del Dipartimento costituisca impedimento all'iscrizione dell'atto normativo all'o.d.g. del c.d. preconsiglio e quindi alla sua successiva adozione. Tale conclusione sembrerebbe da escludersi sia perché non esplicitamente ricavabile dal testo, sia perché nel caso di atti di competenza ministeriale il ruolo del Dipartimento sembra essere limitato alla mera funzione di destinatario di una comunicazione (punto I, 2). La funzione dell'AIR sembra pertanto essere di natura meramente conoscitiva, con effetti endoprocedimentali limitati. In ogni caso, la direttiva non chiarisce come debba risolversi un eventuale contrasto fra l'amministrazione ed il Dipartimento.

Il ruolo di quest'ultimo all'intero del sistema di analisi dell'impatto della regolamentazione sembra essere, unitamente al Nucleo per la semplificazione ⁽⁶⁸⁾, piuttosto quello di stimolo e coordinamento fra le amministrazioni. Tali strutture infatti provvedono a fornire il supporto tecnico per la redazione delle analisi (punto I, 4), autorizzano la prosecuzione dell'istruttoria normativa in assenza di analisi dell'impatto della regolamentazione su richiesta motivata delle amministrazioni, redigono, con l'ausilio del Dipartimento della funzione pubblica, una «Guida essenziale alla redazione dell'AIR», come modello di riferimento per le amministrazioni, curano il monitoraggio sul recepimento e sullo stato di attuazione della disciplina, predisponendo al termine del periodo sperimentale di un anno una relazione al Presidente del Consiglio dei ministri ed anche, tenuto conto delle risultanze di tale periodo, un manuale di pratiche di redazione dell'AIR.

Da notare infine come nelle pieghe della direttiva vi sia anche qualche positivo accenno alla necessità di sviluppare nell'elaborazione dell'AIR forme di contraddittorio con i rappresentanti delle categorie interessate. Un riferimento in tal senso è contenuto nell'allegato B) relativamente all'individuazione delle esigenze e delle aspettative connesse con l'intervento normativo che deve avvenire anche attraverso procedure di consultazione trasparenti ed aperte a tutti i potenziali destinatari. Analoghe procedure sono previste dall'allegato C) con riferimento all'individuazione di tutti i destinatari titolari di costi e benefici connessi con l'intervento. Si tratta per la verità di riferimenti assai tenui ma che comunque sembrano delineare una direzione di marcia che dovrà essere successivamente rinforzata.

Il sistema delineato dalla direttiva del 27 marzo 2000, presenta un forte carattere di sperimentaltà; in effetti la consapevolezza delle enormi difficoltà che sono connesse alla costruzione di un efficiente sistema di analisi dell'impatto della regolamentazione sembra aver consigliato l'adozione di un approccio molto empirico. In questa prima fase, l'obiettivo sembra essere stato soprattutto quello di iniziare a far circolare negli ambienti polverosi delle amministrazioni centrali le idee e le problematiche connesse a tale attività. Una scelta che appare coerente con la necessità di impiantare un sistema di analisi costi-benefici su una cultura amministrativa sensibile alle problematiche che lo stesso pone. Pertanto, appare comprensibile come molti dei punti essenziali che presenta la costruzione di un efficace sistema di analisi dell'impatto della regolamentazione siano ancora da definire. Un'opera del genere potrà essere compiuta proficuamente al termine della fase di sperimentazione. Viceversa tentare di costruire un sistema perfetto sulla carta, ma lontano anni luce dalla prassi delle nostre amministrazioni, avrebbe probabilmente ritardato di molto l'adozione della direttiva, aumentato le resistenze della burocrazie e quindi reso ancora più arduo il concreto decollo dell'analisi dell'impatto della regolamentazione nel nostro paese.

Bibliografia

1. ANTISERI D., *Liberi perché fallibili*, Soveria Mannelli 1996
2. ANTONELLI A., «Promises Unfulfilled. Unfunded Mandates Reform Act of 1995», in *Regulation*, 1996, 12, 2;
3. ARCURI A. e VAN DEN BERGH R., «L'analisi economica della regolamentazione», in *Mercato, concorrenza, regole*, in corso di pubblicazione;
4. ARROW K.J., CROPPER M.L., EADS G.C., HAHN R.W., LAVE L.B., NOLL R.G., PORTNEY P.R., RUSSELL M., SCHMALENSEE R., SMITH V.K., STAVINS R.N., *Benefit-cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation. A Statement of Principles*, Washington 1996;

5. BECKER G., «A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence», in *Quarterly Journal of Economics*, 1983, 98, 371;
6. BENTIVOGLI C. e TRENTO S., *Economia e politica della concorrenza. Intervento antitrust e regolamentazione*, Roma 1996;
7. BREYER S., *Breaking the Vicious Circle. Toward Effective Risk Regulation*, Cambridge 1993
8. BUCHANAN J.M. e TULLOCK G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor 1962;
9. COASE R.H. «The Lighthouse in Economics», in *Journal of Law and Economics*, 1972, 15; trad. it. «Il faro in economia», in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 1996, 291;
10. CHRISTIANSEN G.B. e HAVEMAN R.H., «Public Regulations and Slowdown» in *Productivity Growth*, in *American Economic Review*, 1981, 71, 320;
11. CRANDALL W.R., DeMUTH C., HAHN R.W., LITAN R.E., NIVOLA P.S. e PORTNEY P.R., *An Agenda for Regulatory Reform*, Washington 1997;
12. DEIGHTON - SMITH R., *Assicurare la qualità della regolamentazione. I principali risultati del lavoro dell'OCSE*, relazione al seminario «Formazione per le tecniche legislative», organizzato a Torino il 17 e 18 giugno 1999, ora in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, 54
13. DI CIOLO V. e CIAURRO L., *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, Milano 1998;
14. DICKMANN R. *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova 1997;
15. DRISCOLL Jr. G.P. e RIZZO M.J., *The Economics of Time and Ignorance*, II edizione, Londra-New York 1986;
16. DUDLEY S.E. e ANTONELLI A., «Congress and the Clinton OMB. Unwilling Partner in Regulatory Oversight», in *Regulation*, 1997, 20, 4;
17. GALLI G. e PELKMANS J. (a cura di), «Regulatory Reform and Competitiveness in Europe», Cheltenham-Northampton 2000;
18. GOLA M., «Effettività della legislazione e tecniche legislative di garanzia», in BARDUSCO A. PIZZETTI F. (a cura di) *L'effettività fra sistema delle fonti e controlli*, Milano 1998, I, 1;
19. GRANA M., «La valutazione degli effetti della normazione», in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1997, 3-4, 111;
20. von HAYEK F.A. «The Meaning of Competition», lettura tenuta presso l'Università di Princeton il 20 maggio 1946; trad. it. «Il significato della concorrenza», in *Conoscenza, mercato pianificazione*, Bologna 1988, 293-308;
21. ID. «The Competition as a Discovery Procedure», relazione presentata alla Philadelphia Society di Chicago il 29 marzo 1969; «La concorrenza come procedura per la scoperta del nuovo», in *Conoscenza, mercato pianificazione*, cit., 309-322;

22. HAHN R.W., «Regulatory Reform. What Do the Government's Numbers Tell Us?», in HAHN R.W. (a cura di), *Risks, Costs, and Lives Saved. Getting Better Results from Regulation*, New York - Oxford-Washington 1996, 208 -253;
23. ID., «Policy Watch. Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation», in *Journal of Economic Perspectives*, 1998, 12, 4, 201;
24. ID., «An Assessment of OMB's Draft of Guidelines to Help Agencies to Estimate the Benefits and Costs of Federal Regulation», in *Regulatory analysis*, Dicembre 1999, 5;
25. HAHN R.W. e HIRD J., «The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis», in *Yale Journal on Regulation*, 1991, 233, 78;
26. HAHN R.W. e LITAN R.E., *Improving Regulation: Start with the Analysis and Work from There*, documento presentato nel corso dell'audizione presso il Subcommittee on Regulatory Reform and Paperwork Reduction dell'House Committe on Small Business, giugno 2000;
27. HARRINGTON W., MORGENSTERN R.D., NELSON P., *On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates, Discussion Paper* per il centro Resources for the Future, gennaio 1999, 18;
28. HOLCOMBE R.G., «A Theory of the Theory of Public Goods», in *Review of Austrian Economics*, 1997, 10, 1, pp. 1-22;
29. KAHN A.E. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, New York 1970;
30. JACOBS S.H., «An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries», in OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Parigi 1997, 13-29;
31. JORGENSEN D.W. e WILCOXEN P.J., «Environmental Regulation and U.S. Economic Growth», in *RAND Journal of Economics*, 1996, 21, 314 ;
32. KIRZNER I.M., *Perception, Opportunity, and Profit. Studies in the Theory of Entrepreneurship*, Chicago-Londra 1979;
33. KOEDIJK K. e KREMERS J., «Market Opening, Regulation and Growth in Europe», in *Economic Policy: a European Forum*, 1996, 23, 445;
34. KOPP R.J., KRUPNICK A.J. e TOMAN M., *Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: an Assessment of the Science of the Art, Discussion Paper* per il centro Resources for the Future, gennaio 1997, 19;
35. LA SPINA e MAJONE G., *Lo stato regolatore*, Bologna 2000;
36. LAVE L.B., «Benefit-Cost Analysis. Do the Benefits Exceed the Costs?», in HAHN R.W. (a cura di), *Risks, Costs, and Lives Saved. Getting Better Results from Regulation*, cit., 104-134;
37. LUPO N., *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano 2000;
38. ID., «Le recenti modifiche del Regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo a "Costituzione invariata"», in *Gazzetta giuridica*, 1997, 37, 1;

39. LUTTER R., «The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform», in *Regulation*, 1999, 22, 2, 45;
40. MacAVOY P., *Industry Regulation and Performance of the American Economy*, New York 1992;
41. MACHOVEC F.M., *Perfect Competition and the Trasformation of Economics*, Londra-New York 1995;
42. von MISES L., *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialism*, Jena 1922; trad. it., *Socialismo* Milano 1990;
43. Mc GRAW T.C., *Prophets of Regulation*, Harvard 1984;
44. MITCHELL W.C. e SIMMONS R.T., *Beyond Politics. Markets, Welfare, and the Failure of Burocracy*, Boulder-Oxford 1994;
45. MORRALL III J.F., «An Assessment of the US Regulatory Impact Analisys Programme», in OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Parigi 1997, 71-85;
46. NISKANEN Jr. W.A. *Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham-Brookfield 1994;
47. NOHL R.G., *The Economics and Politics of the Slowdown of Regulatory Reform*, Washington 1999;
48. OGUS A.I., *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford 1994;
49. OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Parigi 1997;
50. ID., *Regulatory Reform in the United States*, Parigi 1999;
51. OMB, *Economic Analysis of Federal Regulations under Executive Order 12866*, Washington 1996;
52. ID., *Draft Guidelines for the Analysis of Benefits and Costs of Major Final Rules*, Washington 1999;
53. ID., *Draft Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulation 1999*, Washington 1999;
54. PALANZA A., *Un caso di legislazione complessa tra Stato e Regioni: la legge n. 59 del 1997 (Bassanini 1)*, relazione al seminario «Formazione per le tecniche legislative», organizzato a Torino il 17 e 18 giugno 1999, ora in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, 41;
55. PELKMANS J., LABORY S E MAJONE G., «Better EU Regulatory Quality: Assessing Current Initiatives and New Proposals», in GALLI G., PELKMANS J. (a cura di), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, cit., 461-526;
56. PELTZMAN S., «Toward a More General Theory of Regulation», in *Journal of Law and Economics*, 1976, 19, 211;
57. PETRICONE F., «Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, p. 663 e ss.;
58. ID., «Le leggi di semplificazione della riforma amministrativa», in *Giurisprudenza italiana*, 2000, p. 672 e ss.;

59. ID., «Direttiva del presidente del consiglio dei ministri del 27 marzo 2000. Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione», in *Giurisprudenza italiana*, in corso di pubblicazione;
60. POLVERARI B., «La complessità normativa ed il nuovo regolamento della Camera dei Deputati», in *Iter legis*, maggio-giugno 1999, 33;
61. POSNER R.A., *Natural Monopoly and its Regulation*, II edizione, Washington 1999
62. REINICKE W.H., *Global Public Policy*, Washington 1998;
63. SCALIA A., «Le Indipendent Regulatory Agencies nell'ordinamento statunitense», in AA.VV., *Attività regolatoria ed autorità indipendenti*, Milano 1996;
64. SCHUMPETER J. A., *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 1934, trad. it. *Teoria dello sviluppo economico*, Firenze 1977;
65. SHANAHAN J., *Regulating the Regulators. Regulatory Process Reform in the 104th Congress*, in *Regulation*, 1997, 20, 1;
66. SOI A., «Le modifiche al regolamento della Camera dei Deputati», in *Iter legis*, 117, 2-3, 35;
67. STIGLER G.J., «A Theory of Regulation», in *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, 1971; trad. it. «La teoria della regolamentazione economica», in ID., *Mercato, informazione, regolamentazione*, Bologna 1994, 248-383;
68. ID., «The Economists Traditional Theory of the Functions of the State» in *The Citizen and the State*, Chicago 1975; trad. it. «Le funzioni economiche dello Stato» in *Mercato informazione, regolamentazione*, cit., 301-314;
69. VISCUSI W.K., «Improving the Analitical Basis for Regulatory Decision-Making», in *OECD, Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, cit., 175-207.
70. WIEDENBAUM M., «Reguatory Process Reform from Ford to Clinton», in *Regulation*, 1997, 20, 1;
71. WIENERT H., *Regulation and Industrial Competitiveness: a Perspective for Regulatory Reform*, OECD, Parigi, 1997;
72. ZERBE jr R.O. e McCURDY H., «The End of Market Failure», in *Regulation*, 2000, 23, 2.

Note

(¹) Per una recente e puntuale ricostruzione di tale processo cfr. LA SPINA A. e MAJONE G., *Lo stato regolatore*, Bologna 2000, 15 ss.

(²) In merito alle ricadute in termini di *public policy* del processo di globalizzazione, cfr. REINICKE W.H., *Global Public Policy*, Washington 1998.

(³) Per un'interessante ricostruzione dell'esperienza statunitense, cfr. SCALIA A., «Le Independent Regulatory Agencies nell'ordinamento statunitense», in AA.VV., *Attività regolatoria ed autorità indipendenti*, Milano 1996.

(⁴) Per ottimo paretiano si intende una situazione in cui non è possibile migliorare il benessere di qualcuno senza danneggiare quello di qualcun altro. Per un inquadramento teorico della *regulation*, cfr. tra gli altri OGUS A.I., *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford 1994. Cfr., fra i classici, KAHN A.E. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, New York 1970. Per un'interessante ricostruzione del contesto nel quale si inserisce la riflessione di Kahn, nonché l'attuazione in sede amministrativa delle sue teorie, cfr. Mc GRAW T.C., *Prophets of Regulation*, Harvard 1984.

(⁵) PIGOU A.C., *The Economics of Welfare*, 1920; trad. it. *L'economia del benessere*,

(⁶) Naturalmente la teoria economica ha individuato anche altre tipologie di *market failure*: i problemi di coordinamento, gli effetti sullo sviluppo territoriale, la distribuzione ineguale del potere contrattuale, la selezione avversa, il *moral hazard*, il paternalismo, l'eccesso di concorrenza, il razionamento di risorse significativamente scarse, etc. Si tratta di fattispecie assai eterogenee, che, almeno in alcuni casi, fuoriescono dalla definizione classica di *regulation* e che possono essere in ogni caso ai nostri fini trascurate. Sarebbe, inoltre, da approfondire la questione dei rapporti fra *regulation* e *antitrust* che rappresenta anch'esso uno strumento, anche se strutturalmente diverso, di correzione di esiti economicamente inefficienti dei processi spontanei di mercato.

(⁷) Sulle conseguenze in termini di teoria economica del modello della perfetta concorrenza, cfr. MACHOVEC F.M., *Perfect Competition and the Transformation of Economics*, Londra-New York 1995. L'autore sottolinea in particolare come la teoria neoclassica rappresenti una vera e propria «rivoluzione khuniana» rispetto all'approccio seguito sino ad allora dagli economisti classici, poiché determina un radicale mutamento di prospettiva nell'analisi dei fenomeni economici tale per cui il modello neoclassico non è in alcun modo riconducibile alle teorie di Adam Smith e degli altri economisti classici.

(⁸) Cfr., per tutti, OGUS A.I., *Regulation*, cit., p.30. Per la dottrina italiana cfr. BENTIVOGLI C. e TRENTO S., *Economia e politica della concorrenza. Intervento antitrust e regolamentazione*, Roma 1996, 274.

(⁹) Cfr. STIGLER G.J., «A Theory of Regulation», in *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, 1971; trad. it. «La teoria della regolamentazione economica», in ID., *Mercato, informazione, regolamentazione*, Bologna 1994.

(¹⁰) Cfr. PELTZMAN S., «Toward a More General Theory of Regulation, in *Journal of Law and Economics*, 1976, 19, 211.

(¹¹) Cfr. BECKER G., «A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence», in *Quarterly Journal of Economics*, 1983, 98, 371.

(¹²) Per una puntuale ricostruzione, cfr. MAJONE e LA SPINA, *Lo Stato regolatore*, cit., 122 ss.

(¹³) Cfr. TULLOCK G. e BUCHANAN J.M., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor 1962.

(¹⁴) Cfr. NISKANEN Jr. W.A. *Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham-Brookfield 1994; MITCHELL W.C. e SIMMONS R.T., *Beyond Politics. Markets, Welfare, and the Failure of Burocracy*, Boulder-Oxford 1994.

(¹⁵) Sul punto. Cfr. fra tutti HAYEK F.A. *The Meaning of Competition*, lettura tenuta presso l'Università di Princeton il 20 maggio 1946; trad. it. *Il significato della concorrenza*, in *Conoscenza, mercato pianificazione*, Bologna 1988, pp. 293 ss.

(¹⁶) ID. «The Competition as a Discovery Procedure», relazione presentata alla Philadelphia Society di Chicago il 29 marzo 1969; La concorrenza come procedura per la scoperta del nuovo, in *Conoscenza, mercato pianificazione*, cit., 309

(¹⁷) Sul nesso inscindibile fra libertà ed «ignoranza», cfr. ANTISERI D., *Liberi perché fallibili*, Soveria Mannelli 1996.

(¹⁸) Sul punto cfr. DRISCOLL Jr. G.P. e RIZZO M.J., *The Economics of Time and Ignorance*, II edizione, Londra-New York 1986, i quali mostrano come il modello della concorrenza perfetta non sia logicamente compatibile con lo stato di strutturale incertezza che caratterizza i processi economici, nonché con la collocazione del processo di mercato in una dimensione temporale di tipo newtoniano.

(¹⁹) Cfr., von MISES L., *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*, Jena 1922; trad. it., *Socialismo*, Milano 1990.

(²⁰) Cfr. LANGE O., «The Economist's Case for Socialism», in *Comparative Economic System*, New York 1972.

(²¹) Sul ruolo creativo dell'imprenditore nel processo concorrenziale, si veda oltre al classico SCHUMPETER J. A., *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, 1934, trad. it. *Teoria dello sviluppo economico*, Firenze 1977, anche KIRZNER I.M., *Perception, Opportunity, and Profit. Studies in the Theory of Entrepreneurship*, Chicago-Londra 1979.

(²²) Cfr. POSNER R.A., *Natural Monopoly and its Regulation*, II edizione, Washington 1999.

(²³) Cfr. COASE R.H., «The Problem of Social Cost», in *Journal of Law and Economics*, 1960, 3; trad. it. «Il faro in economia», in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna 1996, 257, il quale fornisce anche una critica assai penetrante all'approccio di Pigou per l'individuazione e la quantificazione delle esternalità negative, proponendo di sostituire questa categoria con quella di costo-opportunità.

(24) Riferimenti in tal senso si trovano, ad esempio, nel rapporto del 1996 dell'*Office of Management and Budget*, il quale pure nell'ambito di un rapporto sulle *best practices* dell'analisi costi-benefici della *regulation*, individua nell'esistenza di un *market failure* la premessa logica per la selezione delle situazioni da sottoporre a regolamentazione. Cfr. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, *Economic Analysis of Federal Regulations under Executive Order 12866*, Washington 1996.

(25) Sul punto cfr. di recente, ZERBE jr R.O. e McCURDY H., *The End of Market Failure*, in *Regulation*, 2000, 23, 2.

(26) Emblematico è, ad esempio, il caso del faro, tradizionalmente indicato come archetipo della categoria dei beni pubblici, relativamente al quale Ronald Coase si è divertito a mostrare come storicamente sono stati utilizzati sistemi rivelatisi efficienti che consentivano di affidare ai privati l'erogazione del servizio dei fari costieri con sopportazione dei costi da parte dei beneficiari. Cfr. COASE R.H. «The Lighthouse in Economics» in *Journal of Law and Economics*, 1972, 15; trad. it. «Il faro in economia», in *Impresa, mercato e diritto*, cit., 291. Per una rivisitazione critica della teoria tradizionale dei beni pubblici cfr. altresì HOLCOMBE R.G., «A Theory of the Theory of Public Goods», in *Review of Austrian Economics*, 1997, 10, 1, pp. 1-22. Analoghe considerazioni possono farsi a proposito dei monopoli di fatto, relativamente ai quali si può osservare come l'introduzione della regolamentazione della situazione di monopolio abbia normalmente anticipato il manifestarsi in concreto del monopolio medesimo, basandosi più che sulla situazione reale su un giudizio prognostico circa l'evoluzione dell'assetto del mercato.

(27) STIGLER G.J., «The Economists Traditional Theory of the Functions of the State», in *The Citizen and the State*, Chicago 1975; trad. it. «Le funzioni economiche dello Stato», in *Mercato informazione, regolamentazione*, cit., p. 312.

(28) Sugli effetti del processo di riforma della *regulation* sulla competitività dei paesi europei cfr. GALLI G. e PELKMANS J. (a cura di), «Regulatory Reform and Competitiveness in Europe», Cheltenham-Northampton 2000.

(29) Sul processo di *regulatory reform*, cfr. OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Parigi 1997.

(30) Tra le diverse esperienze straniere succedutesi negli ultimi anni, riveste maggiore interesse quella statunitense che presenta una tradizione consolidatasi grazie alle differenti iniziative adottate a partire dall'amministrazione Nixon. L'attuale sistema di *Regulatory Impact Analysis* è stato introdotto, nel contesto di una politica di forte *deregulation*, dal Presidente Reagan con l'*Executive order* n. 12291 del febbraio 1981. L'amministrazione Clinton ha in parte attenuato i caratteri originari del sistema con l'*Executive order* n. 12866 del settembre 1993. Il sistema prevede la redazione delle *Regulatory Impact Analysis* delle amministrazioni e delle agenzie, le quali vengono poi sottoposte alla verifica da parte dell'*Office of Management and Budget* (OMB), il quale può chiedere modifiche ed integrazioni prima che la *regulation* venga adottata. La procedura di analisi si applica alle *regulations* economicamente significative e riguarda anche la revisione

periodica delle *regulations* in vigore. Sul sistema di analisi dell'impatto della regolamentazione statunitense cfr. ARCURI A. e VAN DEN BERGH R., «L'analisi economica della regolamentazione», in *Mercato, concorrenza regole*, in corso di pubblicazione; SHANAHAN J., «Regulating the Regulators, Regulatory Process Reform in the 104th Congress», in *Regulation*, 1997, 20, 1; WIEDENBAUM M., «Regulatory Process Reform from Ford to Clinton», in *Regulation*, 1997, 20, 1; HAHN R.W., «Policy Watch. Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation», in *Journal of Economic Perspectives*, 1998, 12, 4, 201; OECD, *Regulatory Reform in the United States*, Parigi 1999.

⁽³¹⁾ Per una recente rassegna delle principali questioni connesse all'analisi dell'impatto della regolamentazione, cfr. GRANA M., «La valutazione degli effetti della normazione», in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1997, 3-4, 111; ARCURI A. e VAN DEN BERGH R., *L'analisi economica della regolamentazione*, cit.

⁽³²⁾ Per una critica serrata del ricorso all'analisi costi-benefici per la valutazione degli effetti della *regulation*, cfr. LAVE L.B., «Benefit-Cost Analysis. Do the Benefits Exceed the Costs?», in HAHN R.W. (a cura di), *Risks, Costs, and Lives Saved. Getting Better Results from Regulation*, New York Oxford, 1996, pp. 104 ss.

⁽³³⁾ Per un'analisi puntuale delle diverse tipologie e delle problematiche che presenta ciascuna di esse, cfr. VISCUSI W.K., «Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making», in OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Parigi 1997, pp. 175 ss.

⁽³⁴⁾ Per un'analisi specifica delle aporie alle quali può andare incontro la *risk regulation*, cfr. BREYER S., *Breaking the Vicious Circle. Toward Effective Risk Regulation*, Cambridge 1993.

⁽³⁵⁾ Sull'evoluzione connessa alla diffusione di modelli di legislazione complessa, cfr. PALANZA A., «Un caso di legislazione complessa tra Stato e Regioni: la legge n. 59 del 1997 (Bassanini 1)», relazione al seminario «Formazione per le tecniche legislative», organizzato a Torino il 17 e 18 giugno 1999, ora in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, 41.

⁽³⁶⁾ Su tali aspetti cfr. JACOBS S.H., «An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries», in OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, cit., p. 16 ss.

⁽³⁷⁾ Sul punto cfr. NOHL R.G., *The Economics and Politics of the Slowdown of Regulatory Reform*, Washington 1999, pp. 20ss.

⁽³⁸⁾ Cfr. in tal senso HAHN R.W., *Regulatory Reform. What Do the Government's Numbers Tell Us?*, in HAHN R.W., (a cura di) *Risks, Costs, and Lives Saved*, New York-Oxford-Washington 1996, p. 224.

⁽³⁹⁾ Cfr. ARROW K.J., CROPPER M.L., EADS G.C., HAHN R.W., LAVE L.B., NOLL R.G., PORTNEY P.R., RUSSELL M., SCHMALENSSEE R., SMITH V.K., STAVINS R.N., *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation. A statement of principles*, Washington 1996.

(40) La maggiore discrezionalità riconosciuta alle agenzie indipendenti nell'implementazione della *regulation* costituisce peraltro, secondo alcuni autori, una delle cause delle difficoltà del sistema di *regulation* d'oltreoceano, poiché il controllo sull'operato delle agenzie risulta in concreto assai problematico, cfr. OECD, *Regulatory Reform in the United States*, Parigi 1999, p. 48.

(41) Cfr. ANTONELLI A., *Promises Unfulfilled. Unfunded Mandates Reform Act of 1995*, in *Regulation*, 1996, 12, 2.

(42) Tale soglia è stata introdotta dall'amministrazione Clinton, come specificazione della nozione di *regulation* economicamente rilevante.

(43) Per un'analisi costi-benefici del sistema statunitense di analisi costi-benefici, cfr. MORRALL III J.F., «An Assessment of the US Regulatory Impact Analysis Programme», in OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, cit., 82 s. L'autore determina in 14 miliardi di dollari per cinque anni il valore dei benefici che il sistema d'oltreoceano di analisi dell'impatto della regolamentazione può ragionevolmente conseguire.

(44) Per una rassegna puntuale di tale profilo, cfr. KOPP R.J., KRUPNICK A.J. e TOMAN M., *Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: an Assessment of the Science of the Art, Resources for the Future, Discussion Paper*, gennaio 1997, 19. Cfr. altresì ARCURI A. e VAN DEN BERGH R., «L'analisi economica della regolamentazione», in *Mercato, concorrenza regole*, cit.

(45) Sul punto cfr. VISCUSI W.K., *Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making*, cit., p.195 ss.

(46) A rigore anzi un corretta quantificazione dei costi opportunità esaurisce il calcolo dei costi poiché ogni costo della *regulation* può essere considerato in termini di costo opportunità. Cfr. ARCURI A. e VAN DEN BERGH R., «L'analisi economica della regolamentazione», in *Mercato, concorrenza regole*, cit.

(47) Cfr. HARRINGTON W., MORGENSTERN R.D., NELSON P., *On the accuracy of regulatory cost estimates, Resources for the Future, Discussion paper*, gennaio 1999, 18.

(48) Cfr. CHRISTIANSEN G.B. e HAVEMAN R.H., «Public Regulations and Slowdown in Productivity Growth», in *American Economic Review*, 1981, 71, 320; MacAVOY P., *Industry Regulation and Performance of the American Economy*, New York 1992; JORGENSEN D.W. e WILCOXEN P.J., *Environmental Regulation and U.S. Economic Growth*, in *RAND Journal of Economics*, 1996, 21, 314; KOEDIJK K. e KREMERS J., «Market Opening, Regulation and Growth in Europe», in *Economic Policy: a European Forum*, 1996, 23, 445.

(49) Cfr. OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, cit.; WIENERT H., *Regulation and Industrial Competitiveness: a Perspective for Regulatory Reform*, OECD, Parigi, 1997; DEIGHTON - SMITH R., «Assicurare la qualità della regolamentazione. I principali risultati del lavoro dell'OCSE», relazione al seminario «Formazione per le tecniche legislative», organizzato a Torino il 17 e 18 giugno 1999, ora in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, 54.

(50) Sul punto cfr. HAHN R.W. e HIRD J., «The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis», in *Yale Journal on Regulation*, 1991, 233, 78.

⁽⁵¹⁾ La *Regulatory Accounting Provision*, disposizione introdotta a seguito di un emendamento parlamentare all'*Omnibus Consolidated Appropriations Act* del 1997, ha previsto che l'OMB presenti al Congresso un rapporto annuale nel quale vengano quantificati i costi ed i benefici totali di tutte le *regulations* federali. È espressamente previsto che i benefici non monetizzabili siano indicati separatamente dagli altri, al fine di consentire una lettura più agevole e di evitare un aggiustamento dei conti da parte delle agenzie. Sinora sono stati presentati al Congresso tre rapporti annuali. Per l'ultimo cfr. OMB, *Draft Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulation*, Washington 2000. Su tale rapporto cfr. HAHN R.W. e LITAN R.E., «An Analysis of the Third Government Report on the Benefits and Costs of Federal Regulations», in *Regulatory Analysis*, Febbraio 2000.

⁽⁵²⁾ Una raccomandazione in tal senso è stata avanzata da ARROW K.J. et al., *Benefit-cost analysis in environmental, health, and safety regulation. A statement of principles*, cit., 4.

⁽⁵³⁾ Un modello del genere era quello seguito dall'*Executive Order* del Presidente Reagan, che prevedeva che le amministrazioni potessero adottare unicamente le *regulations* le cui analisi costi-benefici fossero state positivamente verificate dall'OMB. Peraltro, non essendo previsto un termine per la conclusione della procedura di verifica, l'OMB poteva di fatto bloccare per un tempo indefinito le *regulations* ritenute inefficienti. Con il nuovo assetto dato dal Presidente Clinton, il ruolo condizionante dell'OMB è stato ridotto, essendo stato introdotto un termine di 90 giorni per la conclusione del procedimento; nel caso in cui, scaduto il termine, permanga il contrasto tra l'OMB e l'amministrazione procedente, è previsto l'intervento del Presidente o del Vice Presidente.

⁽⁵⁴⁾ Per l'esperienza statunitense si vedano le *guidelines* per la redazione delle *Impact Regulatory Analysis*; cfr. OMB, *Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order n. 12866*, cit., successivamente integrato da OMB, *Draft Guidelines for the Analysis of Benefits and Costs of Major Final Rules*, Washington 1999; per un'analisi critica cfr. altresì HAHN R.W., «An assessment of OMB's draft of guidelines to help agencies to estimate the benefits and costs of federal regulation», in *Regulatory analysis*, Dicembre 1999, 5.

⁽⁵⁵⁾ BREYER S., *Breaking the Vicious Circle. Toward Effective Risk Regulation*, cit..

⁽⁵⁶⁾ Una proposta del genere è stata ad esempio sottoposta nel 1997 all'attenzione del Congresso degli Stati Uniti dai deputati Sue Kelly e Jim Talent. Cfr. DUDLEY S.E. e ANTONELLI A., «Congress and the Clinton OMB. Unwilling Partner in Regulatory Oversight», in *Regulation*, 1997, 20, 4. La proposta raccoglie un ampio consenso da parte di molti degli studiosi che si sono occupati della materia. Cfr. LUTTER R., «The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform», in *Regulation*, 1999, 22, 2, 45; HAHN R.W., *Policy Watch. Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation*, cit., 208; CRANDALL W.R., DeMUTH C., HAHN R.W., LITAN R.E., NIVOLA P.S. e PORTNEY P.R., *An Agenda for Regulatory Reform*, Washington 1997, 14; HAHN R.W. e LITAN R.E., *Improving Regulation*:

Start with the Analysis and Work from There, audizione presso il Subcommittee on Regulatory Reform and Paperwork Reduction dell'House Committee on Small Business, giugno 2000. Cfr. altresì BREYER S., *Breaking the Vicious Circle. Toward Effective Risk Regulation*, cit., 55 ss., il quale peraltro sottolinea fortemente il carattere indipendente che deve avere questa struttura chiamata a collaborare con il Parlamento senza però esserne alle dipendenze.

⁽⁵⁷⁾ Sulla regolamentazione comunitaria cfr. LA SPINA A. e MAJONE G., *Lo stato regolatore*, cit., 227-271.

⁽⁵⁸⁾ Sul processo di *regulatory reform* a livello comunitario, cfr., PELKMANS J., LABORY S.E., MAJONE G., *Better EU Regulatory Quality: Assessing Current Initiatives and New Proposals*, in GALLI G., PELKMANS J. (a cura di), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, cit., 461-526

⁽⁵⁹⁾ Principio introdotto dalla successiva legge 16 giugno 1998, n. 191.

⁽⁶⁰⁾ In senso contrario si è obiettato che la perentorietà dei termini per la conversione in legge dei decreti-legge debba ritenersi prevalente ed incompatibile con i tempi necessariamente più ampi richiesti da un'adeguata istruttoria legislativa. Cfr. LUPO N., *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Milano 2000, 199.

⁽⁶¹⁾ Sulle questioni connesse alla qualità della legislazione la letteratura è vastissima. Sulla recente riforma del regolamento della Camera ed in particolare sull'istruttoria legislativa, cfr., fra gli altri, DI CIOLO V. e CIAURRO L., *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*, Milano 1998; GOLA M., *Effettività della legislazione e tecniche legislative di garanzia*, in BARDUSCO A. PIZZETTI F. (a cura di) *L'effettività fra sistema delle fonti e controlli*, Milano 1998, I, 1; LUPO N., «Le recenti modifiche del Regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo a "Costituzione invariata"», in *Gazzetta giuridica*, 1997, 37, 1; SOI A., «Le modifiche al regolamento della Camera dei Deputati», in *Iter legis*, 117, 2-3, 35; POLVERARI B., «La complessità normativa ed il nuovo regolamento della Camera dei Deputati», in *Iter legis*, maggio-giugno 1999, 33; DICKMANN R. *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova 1997;

⁽⁶²⁾ PETRICONE F., «Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, 663 e ss.; ID. «Le leggi di semplificazione della riforma amministrativa», in *Giurisprudenza italiana*, 2000, 672 e ss.; LUPO N. *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, cit., 189 e ss.

⁽⁶³⁾ LUPO N. *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, cit., 197 ss.0..

⁽⁶⁴⁾ «Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000. Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione», in *Gazzetta ufficiale*, 23 maggio 2000, 118. Per un primo commento alla direttiva cfr. PETRICONE F., «Direttiva del presidente del consiglio dei ministri del 27 marzo 2000. Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione», in *Giurisprudenza italiana*, in corso di pubblicazione.

(⁶⁵) L'Allegato B) alla direttiva precisa che «soggetti destinatari» sono i soggetti direttamente menzionati nello schema di atto normativo, mentre «soggetti coinvolti» sono le categorie socio-economiche su cui l'atto produrrebbe comunque degli effetti.

(⁶⁶) Tale definizione un po' criptica viene chiarita dal citato Allegato B) il quale definisce le aree di criticità come i vincoli che non vi è ragionevole certezza di poter superare con un costo accettabile, e che quindi pongono un rischio rilevante per la riuscita dell'intervento.

(⁶⁷) La definizione di «destinatari indiretti» è differente da quella di «soggetti coinvolti» utilizzata nell'allegato B) (cfr. nota 57). Peraltro le due categorie, anche sulla base delle indicazioni generiche di cui all'allegato C), sembrano coincidere.

(⁶⁸) I rapporti fra DAGL e Nucleo per la semplificazione nell'ambito delle procedure disciplinate dalla direttiva non sono peraltro ben definiti.