

contempo, il rischio di “cattura” del regolatore da parte di soggetti dotati di particolare influenza, è indispensabile procedere a una corretta mappatura degli *stakeholders* da consultare.

Tale mappatura si articola nelle seguenti fasi:

- a) individuazione di tutte le categorie di destinatari potenzialmente interessate dall'intervento;
- b) selezione degli *stakeholders* da coinvolgere nella consultazione.

Quanto al primo punto, occorre inizialmente individuare tutti i potenziali soggetti su cui ricadranno gli effetti diretti e indiretti dell'intervento, inclusi coloro che saranno coinvolti nella fase di attuazione. A tal fine, è necessario cercare un equilibrio tra i vari portatori di interessi, affinché tutti i principali punti di vista (e non solo quelli più ovvi e immediati) siano rappresentati nel corso delle consultazioni. Questa attività può essere facilitata considerando coloro:

- su cui ricadranno (o, nel caso della Vir, su cui sono ricaduti) i principali costi e benefici della regolazione;
- che hanno manifestato un chiaro interesse a ottenere modifiche alla regolazione in vigore;
- che detengono informazioni e competenze specifiche sull'oggetto della regolazione in esame;
- che svolgono (o potrebbero svolgere) un ruolo determinante nell'assicurare il successo (o nel decretare l'insuccesso) dell'attuazione dell'intervento.

L'individuazione dei soggetti potenzialmente interessati è certamente facilitata dall'esperienza degli uffici che, all'interno dell'amministrazione, sono responsabili dello specifico intervento normativo, ma è necessario tener conto anche di coloro che, seppur interessati dalla regolazione in esame, hanno minore esperienza e dimestichezza con l'amministrazione.

Quanto al secondo punto, tra tutti i soggetti potenzialmente interessati, l'amministrazione seleziona, ai fini del coinvolgimento nella consultazione, coloro su cui ricadono i principali effetti dell'intervento normativo, tenendo conto anche delle modifiche che una nuova norma potrà determinare nei loro comportamenti. Nell'effettuare tale selezione, l'amministrazione considera non solo i propri fabbisogni informativi, ma anche la necessità che nel corso della consultazione sia garantita la presenza di una pluralità di interessi e punti di vista. Soprattutto nel caso di consultazioni ristrette, l'amministrazione individua dei criteri il più possibile oggettivi per selezionare i soggetti da consultare (ad esempio, l'appartenenza al settore regolato, la capacità di rappresentare diverse tipologie di destinatari, la disponibilità di dati e conoscenze tecniche specifiche, ecc.). Inoltre, occorre tener conto di potenziali *stakeholders* che potrebbero avere maggiori difficoltà pratiche a partecipare alla consultazione (ad esempio, a causa delle inadeguate competenze tecnologiche, dell'età, del grado di conoscenza della materia che si intende regolare, ecc.).

c) *Tecniche di consultazione (cfr. par. 11.4.2)*

L'individuazione delle tecniche di consultazione si riferisce alle modalità operative con cui si intende realizzare ogni consultazione. Sia nell'Air che nella Vir può essere necessario ricorrere a una molteplicità di tecniche di consultazione, in base agli obiettivi da perseguire e ai vincoli da rispettare.

La scelta di tecniche diverse può altresì giustificarsi in ragione delle diverse capacità cognitive dei potenziali destinatari. Nell'ambito della stessa tecnica, le diverse capacità cognitive dei destinatari possono suggerire differenziazioni, ad esempio questionari più semplici e brevi per gli individui e più lunghi e complessi per le organizzazioni.

Le principali domande da porsi per scegliere le tecniche più appropriate sono, quindi, le seguenti: quali sono i *pro* e i *contra* di ogni tecnica nel caso specifico, tenuto conto delle finalità della consultazione, delle risorse, del numero e delle caratteristiche dei destinatari, nonché dei tempi a



disposizione? La stima della presumibile durata delle consultazioni deve tener conto, tra l'altro, del termine di risposta concesso ai consultati.

Per facilitare l'attività di programmazione, può essere utile preparare un documento (piano di consultazione) che descriva la strategia di consultazione e riporti le risposte alle domande che precedono.

11.4.2 Svolgere le consultazioni

a) Informare i consultati

Indipendentemente dalla tecnica di consultazione utilizzata, è sempre necessaria l'elaborazione di un documento di consultazione da mettere a disposizione dei consultati ai fini della loro partecipazione. Tale documento contiene informazioni utili per chiarire il contesto entro cui l'amministrazione ha deciso di intervenire, nonché le finalità della consultazione che si intende realizzare (chiarendo, se opportuno, anche cosa non è oggetto di consultazione in modo da evitare il più possibile possibili fraintendimenti). Come già detto, le modalità con cui vengono presentati contenuti e obiettivi della consultazione possono significativamente influenzare le risposte degli *stakeholders* a seconda della loro percezione.

La struttura del documento di consultazione va adeguata in base alla specifica fase dell'analisi in corso di svolgimento. Tuttavia, nel caso dell'Air, il documento di consultazione illustra, di regola:

- la situazione attuale e i relativi profili critici: caratteristiche della normativa in vigore, evidenze sugli effetti prodotti dalla stessa (o dall'assenza di una normativa di settore) sulla pubblica amministrazione e sui privati²⁹, eventuali discrepanze tra quanto previsto dall'eventuale disciplina attuale e l'effettiva attuazione della stessa (ad esempio, in termini di infrazioni, controlli effettuati, ecc.), esigenze che hanno spinto l'amministrazione a esaminare la possibilità di modificare la regolazione in vigore. In relazione a questi aspetti può essere opportuno riportare i pareri di esperti del settore in esame e offrire riferimenti a studi o ricerche effettuati, a partire dalla Vir;
- gli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire introducendo una nuova normativa o modificando quella in vigore;
- le opzioni di intervento ipotizzate. In relazione alle opzioni, è sempre opportuno specificare che quelle illustrate nel documento di consultazione rappresentano ipotesi di lavoro che l'amministrazione si riserva di modificare anche alla luce dei risultati delle consultazioni.

In base al Regolamento, tali contenuti sono obbligatori nel caso in cui, nel corso dell'Air, l'amministrazione ricorra alla consultazione aperta.

Nel caso in cui l'analisi sia in una fase più avanzata, nel documento di consultazione possono essere illustrate anche le valutazioni preliminari operate dall'amministrazione circa le opzioni elaborate, indicando le eventuali aree di incertezza e le ulteriori esigenze informative.

²⁹ Ad esempio, per gli interventi in campo sanitario o ambientale potrebbe essere riportata sinteticamente, e in un linguaggio quanto più possibile comprensibile per i soggetti a cui la consultazione è rivolta, l'evidenza empirica disponibile in merito ai rischi attuali per la salute e l'ambiente, chiarendo su quali di essi si prevede di poter incidere con l'intervento proposto.



Scheda 10 – Il documento di consultazione: un esempio

Una possibile struttura di documento di consultazione è quella utilizzata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali nel 2014 nella consultazione aperta sulla futura Strategia nazionale per la gestione dei programmi operativi sostenibili attuati dalle Organizzazioni di produttori del settore ortofrutticolo.

Il documento era composto da sei paragrafi:

1. Perché una nuova strategia
2. La relazione della Commissione europea sull'OCM ortofrutta: principali evidenze
3. Ulteriori elementi emersi dalla valutazione della strategia nazionale 2009-2013
4. Problemi aperti
5. Obiettivi e priorità della strategia nazionale 2015-2020
6. Questionario per valutare il grado di consenso sugli obiettivi della strategia

L'ultimo paragrafo, in particolare, riportava:

- una lista di sei domande dirette a rilevare, attraverso le risposte fornite dai partecipanti alla consultazione, il grado di consenso sugli obiettivi della Strategia;
- un'indicazione circa le principali categorie di soggetti interessati, sebbene nell'ambito di una consultazione aperta;
- spiegazioni sulle modalità di partecipazione (ricorso a un modulo scaricabile dal sito web del Ministero e invio a un indirizzo di posta elettronica, unitamente a eventuali supporti documentali) e l'indicazione della data di chiusura della consultazione.

Nel caso della Vir, una possibile struttura del documento di consultazione (anche in questo caso da adeguare in base alla specifica fase dell'analisi in via di svolgimento) è la seguente:

- il problema che s'intende affrontare: atti sottoposti a valutazione, aspetti specifici che si intendono analizzare e motivi per i quali l'amministrazione ha ritenuto di svolgere una Vir;
- la situazione di partenza: logica degli interventi oggetto di valutazione (obiettivi originari, strumenti, risultati attesi) e, in relazione ai dati e alle informazioni già a disposizione dell'amministrazione, evoluzione intervenuta nel contesto di riferimento;
- prime valutazioni: dati e informazioni a disposizione dell'amministrazione ed eventuali valutazioni preliminari svolte in relazione a ciascuno dei criteri generali di valutazione (efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza) e degli aspetti specifici rilevanti (effetti sulle PMI, oneri amministrativi, effetti sulla concorrenza, *gold-plating*). In questa sezione, è importante evidenziare le fonti informative e i metodi di analisi utilizzati, indicando le eventuali aree di incertezza e le ulteriori esigenze informative dell'amministrazione.

Tanto nel caso dell'Air, quanto nel caso della Vir, inoltre, in ogni documento di consultazione sono indicati un recapito a cui rivolgersi per ottenere ulteriori informazioni o chiarimenti sulla consultazione che si intende effettuare, nonché la durata prevista della consultazione. Nel caso di consultazioni aperte, i recapiti devono comprendere comunque almeno un indirizzo di posta elettronica.

In base al Regolamento, l'amministrazione deve assicurare la conoscibilità di tutte le iniziative di consultazione realizzate tramite il proprio sito istituzionale. A questo fine va creata, all'interno del sito, una sezione dedicata alla consultazione, che elenchi le iniziative di consultazione concluse e quelle in corso, indicando per ciascuna quantomeno:

- l'oggetto della consultazione;



- la tipologia (aperta / mirata);
- i soggetti coinvolti;
- il periodo di svolgimento.

Nel caso di consultazione aperta, nella sezione deve inoltre essere pubblicato il documento di consultazione, sia nel caso dell'Air che nel caso della Vir.

Delle consultazioni aperte è data notizia anche in una apposita sezione del sito istituzionale del Governo. Per tale ragione, tutte le iniziative di consultazione aperta devono essere comunicate al DAGL prima dell'avvio.

La sezione dedicata alla consultazione, in ogni caso, non sostituisce tutte le altre forme di comunicazione che le singole amministrazioni intendano adottare in relazione a ciascuna iniziativa (*newsletter*, comunicati stampa, ecc.).

b) Raccogliere i contributi

Quanto alle tecniche di consultazione utilizzabili, occorre innanzi tutto sottolineare che non esiste una soluzione migliore in assoluto, ma esistono soluzioni più o meno adatte a seconda dello scopo e del caso specifico. In ogni caso, il ricorso a una molteplicità di tecniche combinate tra loro aumenta la probabilità di ottenere informazioni adeguate e di raggiungere un maggior numero di soggetti.

In generale, la selezione della tecnica di consultazione di volta in volta più adeguata dipende dai seguenti elementi:

- obiettivi della consultazione (quali sono le informazioni necessarie per ogni fase dell'analisi? Che grado di precisione e attendibilità delle informazioni si persegue? Può essere utile promuovere l'interazione tra i partecipanti e tra questi e l'amministrazione?)
- soggetti da consultare (chi sono e che caratteristiche hanno i destinatari della consultazione? Quali incentivi hanno a partecipare e di quali risorse dispongono? Come si differenziano in termini di capacità cognitive - se rilevante rispetto al tipo di intervento -?)
- risorse a disposizione dell'amministrazione (quali tempi devono essere rispettati? Qual è il *budget* previsto per lo svolgimento delle consultazioni? E' necessario ricorrere a esperti esterni?)
- onerosità per i consultati (quali costi e tempi possono essere sostenuti dai principali soggetti interessati per partecipare alla consultazione?).

La scelta della tecnica dipende poi naturalmente dalla tipologia di consultazione (aperta / mirata).

In particolare, nel caso delle consultazioni mirate, tra le tecniche più diffuse e potenzialmente utili nel corso di un'Air o di una Vir, possono essere ricordate:

- i *focus group*;
- le interviste semistrutturate;
- i *panel*;
- le indagini campionarie.

Nel caso delle consultazioni aperte, possono essere invece ricordate:

- le audizioni pubbliche;
- i *forum online*.



Comune a entrambi i metodi è inoltre la tecnica del *notice and comment*, la quale può - a seconda dei casi - essere riservata a soggetti prestabiliti (configurando quindi una consultazione mirata) o essere rivolta a tutti gli interessati (consultazione aperta).

In base al Regolamento, il ricorso al *notice and comment* è comunque previsto (eventualmente accompagnato ad altre forme aperte o mirate di consultazione) in tutti i casi di consultazione aperta, tanto per l'Air che per la Vir. Il tempo concesso ai consultati per inviare le proprie osservazioni deve essere "congruo" e comunque non inferiore alle quattro settimane. Lo stesso requisito minimo è fissato per le consultazioni aperte sul Piano biennale della Vir.

La tabella che segue fornisce una sintesi delle caratteristiche delle principali tecniche di consultazione utilizzabili nell'Air e nella Vir e dei relativi vantaggi e svantaggi. Esse differiscono non solo per le modalità operative con cui sono svolte, ma anche per i tempi di realizzazione, il grado di interazione tra i consultati (e tra essi e l'amministrazione), il grado di onerosità e l'attitudine a fornire informazioni di tipo prevalentemente qualitativo o quantitativo. Inoltre, per alcune tecniche può essere necessario ricorrere a personale specializzato che abbia maturato una specifica esperienza (è il caso, ad esempio, dell'estrazione di un campione per un'indagine statistica, della moderazione di un *focus group*, ecc.).

In linea generale, inoltre, nei processi di consultazione per la raccolta di osservazioni e commenti possono essere adottati due approcci:

- proporre ai consultati una lista di questioni predefinite; tale lista può assumere ad esempio la forma di un questionario da somministrare on-line (cfr. Scheda 11) o di una traccia strutturata da proporre nel corso di un focus group o di un'intervista;
- richiedere commenti in forma libera su uno o più temi generali o su un documento di analisi e/o proposte formulato dall'amministrazione.

E' naturalmente possibile individuare delle soluzioni intermedie, ad esempio ponendo un numero limitato di domande di carattere generale all'interno del documento di consultazione. La differenza di risorse e di capacità può guidare la scelta tra domande con risposta a scelta multipla e risposte aperte.

Anche in questo caso, la scelta dipende da diversi elementi, primi tra tutti la fase dell'analisi in corso di svolgimento e la base di conoscenza già acquisita dall'amministrazione sull'argomento oggetto di consultazione. In particolare, qualora l'amministrazione abbia maturato una conoscenza approfondita dei fenomeni oggetto di valutazione, il ricorso a un approccio più strutturato può consentire di affinare l'analisi sugli specifici aspetti sui quali permanga ancora incertezza o di valutare nel dettaglio le possibili soluzioni già individuate dall'amministrazione. Inoltre, il ricorso a liste di questioni predefinite rende più agevole la fase di analisi dei risultati della consultazione (cfr. par. 11.4.3) ed è in genere percepito da parte dei potenziali consultati come meno oneroso rispetto alla richiesta di commenti in forma libera, potendo così aumentare il tasso di partecipazione. Va d'altra parte considerato che un approccio meno strutturato riduce l'influenza che l'ordine e la formulazione dei quesiti necessariamente esercitano sui consultati.



Tabella 1 – Sintesi delle caratteristiche delle principali tecniche di consultazione nell’Air e nella Vir

Tecnica	In cosa consiste	Principali vantaggi	Principali rischi/svantaggi
Intervista semi-strutturata	Somministrazione a un certo numero di soggetti, consultati singolarmente, di una serie di domande relative a uno o più temi.	<ul style="list-style-type: none"> - Consente un elevato grado di approfondimento dei temi trattati. - Facilita la partecipazione di coloro che preferiscono evitare di parlare in gruppo. - Può fornire risultati attendibili, sebbene non rappresentativi in senso statistico. - È poco costosa sia in termini finanziari (a meno di non coinvolgere un numero rilevante di soggetti) che di tempo necessario alla sua realizzazione. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presenta il rischio di distorsioni introdotte dall'intervistatore. - Non fornendo risposte rappresentative degli atteggiamenti dell'intero universo di riferimento mal si presta a essere utilizzata per ricavare informazioni sulle preferenze dei destinatari.
Focus group	Discussione da parte di un piccolo gruppo di un tema che si vuole indagare in profondità. La discussione è guidata da un moderatore che propone delle “domande di stimolo” ai partecipanti e promuove l’interazione tra gli stessi. I partecipanti possono essere soggetti omogenei, sotto il profilo della posizione o degli interessi rappresentati, o soggetti appartenenti a categorie diverse ³⁰ (anche se occorre evitare che la composizione troppo “variegata” renda eccessivamente difficoltosa l’interazione). Focus group ben condotti possono rappresentare uno strumento di ausilio determinante per lo svolgimento dell’Air e della Vir.	<ul style="list-style-type: none"> - Permette ai consultati di esprimere il proprio punto di vista in modo articolato, conducendo a un elevato grado di approfondimento dei temi trattati. - Promuove la discussione tra i partecipanti, offrendo la possibilità di un confronto anche tra soggetti portatori di interessi divergenti. - Ha costi relativamente contenuti (i costi aumentano se si ricorre a esperti esterni e si prevedono incentivi per la partecipazione). 	<ul style="list-style-type: none"> - Richiede tempo per l’elaborazione delle risposte, specie se si decide di registrare l’incontro. - I risultati non sono rappresentativi in senso statistico (e, quindi, non sono generalizzabili). - Se condotto in modo inappropriato rischia di fornire informazioni distorte, proprio a causa dell’interazione tra più soggetti (ad esempio, rischio che certi soggetti prevalgano nella discussione, rischio di omogeneizzazione delle posizioni espresse, ecc.).

Consultazioni mirate

³⁰ La scelta relativa alla composizione (così come alla numerosità) dei partecipanti non è generalizzabile, dipendendo dal grado di approfondimento che si ritiene necessario, dalla possibilità di effettuare più focus group, ecc.



Tecnica	In cosa consiste	Principali vantaggi	Principali rischi/svantaggi
<p><i>Panel</i></p>	<p>Consultazione di un gruppo di soggetti (cittadini, esperti, imprese, ecc.), in più momenti entro un predeterminato arco temporale, attraverso la somministrazione di questionari (con domande chiuse e/o aperte).</p> <p>I <i>panel</i> possono essere consultati su argomenti specifici, o essere "multiscopo" (su argomenti diversi). Le dimensioni e la composizione del <i>panel</i> incidono sull'attendibilità dei risultati e sui costi di tale tecnica. <i>Panel</i> multiscopo di grandi dimensioni, in cui si ricorre a domande chiuse, costano relativamente poco e offrono numerose informazioni, ma aumentano il rischio di scarsa attendibilità dei risultati. Ai fini dell'Air e della Vir, dunque, paiono più adeguati <i>panel</i> di ridotte dimensioni mirati per ciascun caso o utilizzati per raccogliere opinioni su specifici aspetti delle proposte in corso di elaborazione; tuttavia, queste soluzioni si rivelano più costose.</p> <p>Le caratteristiche e l'esperienza richiesta ai potenziali membri del <i>panel</i> devono essere definite prima di selezionarli; inoltre, una volta costituito il gruppo, ne devono essere fissati in modo puntuale gli obiettivi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fornisce numerose informazioni anche su più argomenti rilevanti nel corso dell'Air od ella Vir (specie per la definizione del problema e per l'elaborazione delle opzioni). - Produce informazioni in modo rapido. 	<ul style="list-style-type: none"> - Occorre valutare con attenzione il rischio che, se utilizzati per lungo tempo e senza modificarne la composizione, i <i>panel</i> (specie quelli di piccole dimensioni) forniscano informazioni distorte a causa dell'"effetto di appartenenza" all'amministrazione che i suoi componenti possono subire. - I membri del <i>panel</i> potrebbero usare strategicamente il loro ruolo per influenzare la decisione finale in un senso favorevole ai propri interessi e alla posizione della categoria cui appartengono. - Soprattutto nei <i>panel</i> multiscopo di grandi dimensioni c'è il rischio di disinteresse o disinformazione dei componenti.
<p>Audizione</p>	<p>Incontro con soggetti chiamati ad esprimersi su uno o più temi predefiniti.</p> <p>I soggetti auditi sono in genere preselezionati dall'amministrazione. E' tuttavia possibile prevedere (a integrazione o in sostituzione del sistema di preselezione) che all'audizione prendano parte i soggetti richiedenti, dietro</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Favorisce il coinvolgimento diretto e il dialogo tra i soggetti portatori di diversi interessi. - Consente un elevato grado di approfondimento dei temi trattati, permettendo ai soggetti coinvolti di chiarire e argomentare le proprie posizioni. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comporta il rischio di fornire un accesso privilegiato ad alcune categorie di <i>stakeholders</i> e di provocare rimostranze da parte dei soggetti non convocati. - Non consente di ottenere informazioni statisticamente rappresentative e, quindi, generalizzabili.



Tecnica	In cosa consiste	Principali vantaggi	Principali rischi/svantaggi
	<p>accoglimento della domanda da parte dell'amministrazione.</p> <p>Le audizioni sono in genere aperte al pubblico. E' possibile prevedere, al fine di aumentare le possibilità di partecipazione, l'impiego di mezzi telematici (<i>web streaming</i>) per assistere all'incontro a distanza.</p> <p>Si può inoltre prevedere il deposito da parte dei soggetti di contributi scritti, che - salvo espressa richiesta di riservatezza - possono essere resi pubblici tramite il sito Internet dell'amministrazione.</p>	<p>- Se aperta al pubblico, aumenta l'attenzione sui temi oggetto di consultazione.</p>	<p>- Comporta uno sforzo organizzativo superiore rispetto ad altre tecniche, soprattutto se associato a iniziative di <i>web streaming</i>.</p>
Indagine campionaria	<p>Somministrazione di interviste a un campione di unità statistiche (ad esempio, individui, famiglie, imprese) rappresentativo della popolazione oggetto di analisi.</p> <p>Una fase preliminare di tale tecnica d'indagine è costituita dal campionamento, ovvero dalla selezione del sottogruppo di unità cui saranno rivolte, attraverso l'uso di un questionario, delle domande. Le principali modalità di campionamento sono le seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ campionamento casuale semplice³¹; ▪ campionamento sistematico³²; 	<p>- Consente di ottenere informazioni statisticamente rappresentative.</p> <p>- Specie nella modalità faccia a faccia, permette di indagare in modo approfondito preferenze e opinioni degli intervistati e assicura un elevato tasso di risposta.</p>	<p>- Richiede informazioni dettagliate sulla popolazione di riferimento (archivi di base) da cui estrarre il campione. Ciò ne esclude il ricorso negli interventi che riguardano aree d'intervento su cui non si hanno dati sufficienti.</p> <p>- Comporta tempi e costi in genere elevati (soprattutto per le interviste faccia a faccia).</p> <p>- Se condotta da non esperti e senza la dovuta attenzione, rischia di generare informazioni distorte, pur dando</p>

³¹ È la tecnica che attribuisce la stessa probabilità di fare parte del campione a tutte le unità della popolazione. Una condizione necessaria per l'applicazione di tale metodo è che si disponga di una lista di tutte le unità statistiche della popolazione.

³² Si tratta di una variante del metodo precedente, utile soprattutto nel caso in cui si disponga di liste molto lunghe. Una volta stabilito il numero n di unità da selezionare, si estrae un numero a caso tra 1 e N (con N = numerosità della popolazione) e si inserisce nel campione l'unità corrispondente nella lista. Le unità successive sono scelte scorrendo la lista a partire dalla prima unità prescelta e selezionando nuove unità in base al rapporto n/N . Così, ad esempio, se $n = 50$ e $N = 5.000$ si sceglierà un'unità ogni cento (50/5.000) fino a selezionarne 50. Sebbene semplice da realizzare, questo procedimento può generare distorsioni se l'ordine in cui le unità sono distribuite nella lista non



Tecnica	In cosa consiste	Principali vantaggi	Principali rischi/svantaggi
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ campionamento stratificato³³, ▪ campionamento a più stadi³⁴. <p>A ogni modalità di campionamento è associato un metodo di stima, cioè funzioni statistiche che, partendo dai dati rilevati dal campione, forniscono le stime relative alla popolazione e il relativo grado di precisione.</p> <p>Lo strumento di rilevazione utilizzato nelle indagini campionarie è il questionario, che può essere somministrato con modalità differenti: per posta, via web, per telefono, faccia a faccia.</p> <p>Dalla modalità di somministrazione dipendono: a) il ruolo dell'intervistatore (si va dal questionario postale o via web, di fatto auto-somministrato, al questionario faccia a faccia, in cui l'interazione tra intervistatore e intervistato è maggiore); b) la struttura del questionario (a parità di condizioni, la minore interazione tra intervistato e rilevatore implica una maggiore strutturazione del questionario, con prevalenza di domande chiuse); c) la tipologia di domande (in assenza di un intervistatore può essere rischioso porre domande complesse); d) i tempi della rilevazione (i questionari somministrati per posta o per telefono</p>		<p>l'impressione di ottenere dati rappresentativi e robusti.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il ricorso prevalente o esclusivo a domande in forma chiusa non consente di ottenere informazioni qualitative approfondite.

è perfettamente casuale, ma ha una ricorrenza associata a qualche caratteristica. In questo caso, infatti, la probabilità di estrarre alcune unità potrebbe essere maggiore rispetto alle altre.

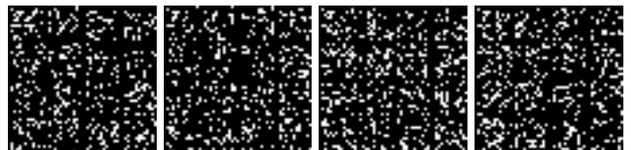
³³ E' utilizzato quando si vuole che il campione rifletta alcune caratteristiche note della popolazione. Prima di procedere all'estrazione si suddivide la popolazione in gruppi, secondo una o più caratteristiche conosciute sulle unità statistiche (ad esempio, l'area geografica di appartenenza). A parità di dimensione del campione, le stime ottenute sono, rispetto al campione casuale semplice, più accurate, purché all'interno dei gruppi le unità siano omogenee riguardo alle caratteristiche oggetto di analisi.

³⁴ E' utilizzato qualora non si disponga di una lista completa delle unità che compongono la popolazione. Consiste nell'estrarre, in due o più stadi, dei campioni, sino a giungere al livello desiderato. Ad esempio, per selezionare un campione casuale di famiglie si può partire dall'estrazione di un campione di comuni.



Tecnica	In cosa consiste	Principali vantaggi	Principali rischi/svantaggi
	<p>sono più rapidi di quelli faccia a faccia); e) i costi dell'indagine (relativamente contenuti per i questionari somministrati per posta o via web e, in minor misura, per telefono, più elevati quando è prevista la presenza di un rilevatore e quando sono incluse domande aperte).</p>		
<p><i>Notice and comment</i></p>	<p>Pubblicizzazione, generalmente sul sito Internet dell'amministrazione proponente, di un documento di consultazione o di uno schema di provvedimento, dando la possibilità di inviare osservazioni in forma scritta entro un termine prestabilito. In genere è realizzato nella modalità della consultazione pubblica, ma può anche essere riservato a una serie predefinita di soggetti (e, dunque, rientrare tra le consultazioni mirate).</p> <p>Il <i>notice and comment</i> è una tecnica interessante per l'Air e per la Vir specie quando si voglia raggiungere un numero potenzialmente elevato di destinatari in tempi relativamente brevi. Il ricorso a Internet, infatti, consente di ottenere numerose informazioni, anche dettagliate, utili in diverse fasi della valutazione, specie riguardo all'elaborazione delle opzioni e alla valutazione dei relativi effetti.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Permette di raccogliere numerosi punti di vista e informazioni fattuali. - Grazie al ricorso a Internet, si rivela poco oneroso nella fase di predisposizione e di svolgimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comporta un forte rischio di auto-selezione dei rispondenti: sebbene in teoria tutti possano rispondere al documento pubblicato, nella pratica è probabile che parteciperanno coloro che usano abitualmente Internet, che sono disposti a (e hanno tempo per) fornire contributi scritti, che dispongono già di informazioni sui temi da trattare. - Richiede tempi elevati per l'elaborazione delle risposte. - I risultati in genere non sono rappresentativi in senso statistico (e, quindi, non sono generalizzabili).
<p><i>Forum online</i></p>	<p>Creazione di una bacheca virtuale in cui viene data a chiunque sia interessato la possibilità di formulare commenti, visualizzare i commenti dei soggetti intervenuti in precedenza ed eventualmente intervenire a riguardo. Il forum dovrebbe essere organizzato intorno a temi specifici al fine di mantenere la discussione intorno agli argomenti oggetto di consultazione.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consente un elevato livello di interazione tra i partecipanti. - Stimola l'emergere di idee e soluzioni alternative rispetto a quelle originariamente ipotizzate dall'amministrazione. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comporta un forte rischio di auto-selezione dei rispondenti (cfr. <i>supra</i>, punto sul <i>notice and comment</i>). - Non consente di ottenere informazioni statisticamente rappresentative e, quindi, generalizzabili. - Soprattutto se non condotto da soggetti esperti, rischia di generare

Consultazioni aperte



<i>Tecnica</i>	<i>In cosa consiste</i>	<i>Principali vantaggi</i>	<i>Principali rischi/svantaggi</i>
	<p>La gestione di un <i>forum on-line</i> richiede la fissazione di regole per "filtrare" i messaggi da pubblicare in rete (messaggi ripetuti, messaggi non pertinenti, offensivi, ecc.) e il ricorso a un moderatore con competenze tecniche e conoscenze relative al tema oggetto di consultazione, con il compito di filtrare i commenti che non rispettino le regole, guidare il dibattito e risolvere eventuali conflitti.</p>		<p>discussioni lontane dagli argomenti oggetto di consultazione e dominate da pochi partecipanti. - Produce risultati non sempre facili da analizzare e utilizzare.</p>



Scheda 11 – Costruire un questionario

Nella costruzione di un questionario, il punto di partenza è rappresentato dagli obiettivi della consultazione, così come individuati nella fase di preparazione (cfr. par. 11.4.1). Il questionario dovrebbe essere il più semplice e breve possibile, limitandosi alle sole domande in grado di restituire le informazioni necessarie all'amministrazione.

Un questionario di consultazione prevede in genere una combinazione di domande a risposta chiusa (ossia con un numero predefinito di risposte tra le quali il consultato è invitato a scegliere) e di domande aperte (ossia che prevedono la possibilità di formulare liberamente le proprie risposte). Il maggiore o minore ricorso alle due tipologie di domande dipende dagli obiettivi conoscitivi della consultazione. Va comunque tenuto presente, in linea generale, che le risposte alle domande chiuse sono in genere più semplici per i consultati e agevolano l'elaborazione dei risultati. D'altra parte, le domande aperte consentono di raccogliere una gamma di informazioni più ampie, offrendo ai rispondenti la possibilità di argomentare le proprie posizioni e di fornire ulteriori *input* all'amministrazione.

Occorre inoltre tener conto che la presenza di *bias* può incidere anche sulle modalità di formulazione dei quesiti e sull'ordine degli stessi. Le scienze comportamentali mostrano infatti che l'esito della consultazione può dipendere dalla formulazione (indicando alternativamente i comportamenti vietati o quelli permessi, i vantaggi o i costi di una norma) e dall'ordine in cui i quesiti vengono proposti. Ad esempio, le opinioni dei partecipanti alla consultazione verosimilmente risentiranno del *bias* della conferma (la tendenza a selezionare l'informazione favorevole alla propria ipotesi; cfr. Scheda 1).

In ogni caso è sempre opportuno strutturare il questionario in sezioni (ed eventualmente sottosezioni) corrispondenti a temi comprensibili e significativi per i consultati. Ogni sezione potrebbe prevedere, ad esempio, una serie di domande a risposta chiusa e un box finale per spiegazioni e ulteriori commenti. E' inoltre necessario prevedere una sezione iniziale diretta all'identificazione del rispondente e alla raccolta di informazioni rilevanti per interpretarne il contributo (età, occupazione, settore di attività, ecc.) alla luce dell'oggetto specifico della consultazione.

Una volta definita una prima bozza di questionario, è sempre utile testarla, sottoponendola a un numero limitato di soggetti, con la richiesta di segnalare eventuali problemi tecnici o di contenuto. Il test può essere inoltre utile per stimare il tempo mediamente necessario a rispondere al questionario e, eventualmente, ridurlo (un tempo eccessivo può disincentivare alcuni soggetti, soprattutto quelli non organizzati).

Nel caso in cui la consultazione sia diretta sia ad "addetti ai lavori" che a "non addetti ai lavori", può essere utile dividere il questionario in due parti, dedicate ciascuna a una diversa tipologia di rispondente, o, in alternativa, formulare due distinti questionari. E' in ogni caso opportuno prestare molta cura alla semplicità e alla chiarezza dei quesiti formulati, adattando il linguaggio ai principali destinatari della consultazione (ad esempio, evitando acronimi o espressioni tecniche e gergali nelle consultazioni aperte rivolte al pubblico e, quindi, non riservate a una comunità di specialisti).



11.4.3 Risultati della consultazione

a) Elaborare i contributi

Raccogliere, elaborare e organizzare sistematicamente i risultati delle consultazioni svolte nel corso dell'Air e della Vir è una condizione necessaria per sfruttare al meglio le informazioni ottenute; inoltre, ciò consente di ottenere una visione d'insieme dei punti di vista espressi da soggetti diversi sugli stessi temi, nonché di evidenziare chiaramente le aree non coperte dall'attività di consultazione svolta (e valutare, dunque, se altre fonti informative sono state adeguatamente interrogate al riguardo).

L'elaborazione dei risultati delle consultazioni è funzionale sia a informare l'organo politico, sia a predisporre la documentazione che sarà pubblicata (cfr. lett. b).

L'elaborazione dei contributi emersi nel corso delle consultazioni sarà di tipo più o meno quantitativo in base alla tecnica di consultazione utilizzata e, dunque, al numero di contributi raccolti.

In linea generale, nell'elaborare i risultati delle consultazioni, l'amministrazione:

- predispone un elenco di chi ha partecipato a ogni consultazione, distinguendo le diverse tipologie di *stakeholders* (individui, esperti, rappresentanti di associazioni, organizzazioni, ecc.);
- verifica in che modo i rispondenti coincidono con i soggetti selezionati in fase di "mappatura degli *stakeholders*" (cfr. par. 11.4.1);
- valuta il grado di raggiungimento degli obiettivi conoscitivi che ogni consultazione si prefiggeva;
- distingue tra opinioni e giudizi dei partecipanti, da una parte, e dati quantitativi raccolti, dall'altra;
- verifica se i contributi pervenuti da soggetti rappresentativi (ad esempio, associazioni imprenditoriali, sindacati, organizzazioni non governative, ecc.) sono il frutto di consultazioni interne alle rispettive organizzazioni;
- predispone un quadro di sintesi delle principali questioni emerse e dei più rilevanti e/o frequenti suggerimenti pervenuti. Al riguardo, per facilitare la valutazione qualitativa dei contributi raccolti, è possibile innanzitutto analizzarli per categoria di *stakeholder* e poi, per ogni categoria, evidenziare: coloro che sono a favore o contro una proposta normativa; le principali modifiche suggerite alla eventuale proposta dell'amministrazione; le principali evidenze a supporto delle rispettive posizioni e una valutazione della loro attendibilità/robustezza. Nel caso in cui il numero di risposte consenta elaborazioni quantitative (come, ad esempio, se si è fatto ricorso a indagini campionarie o a *notice and comment*), è preferibile fornire non solo la distribuzione percentuale del numero di rispondenti e delle risposte, ma anche i relativi numeri assoluti.

b) Rendere noti i risultati delle consultazioni

La pubblicazione degli esiti delle consultazioni aumenta il grado di trasparenza dell'attività normativa e rafforza il livello di fiducia dei regolati nei confronti dell'amministrazione. Ciò, a sua volta, ha effetti positivi sul grado di partecipazione, alimentando un circolo virtuoso di interazione.

È bene sottolineare che, a meno che l'amministrazione abbia fatto ricorso ad alcune specifiche tecniche di consultazione (ad esempio, le indagini campionarie), i risultati delle consultazioni non sono statisticamente rappresentativi: di ciò occorre tener conto nel comunicare tali risultati sia all'organo politico che al pubblico.



Al termine di ogni consultazione, l'amministrazione dà conto dei risultati emersi preferibilmente attraverso la pubblicazione, sulla sezione del proprio sito dedicata alle consultazioni, delle seguenti informazioni:

- descrizione delle consultazioni svolte in ogni fase dell'analisi, distinguendo tra quelle ristrette e quelle aperte;
- documenti di consultazione messi a disposizione dei consultati;
- elenco dei soggetti che hanno partecipato a ogni consultazione (sia ristretta che aperta), specificando quali tra essi rappresentano associazioni, organizzazioni, ecc.;
- periodi in cui si sono svolte le consultazioni;
- risultati emersi da ogni consultazione: sintesi delle principali osservazioni, suggerimenti e valutazioni prodotte dai soggetti consultati, utilizzando a tal fine il lavoro svolto in sede di elaborazione (cfr. lett. a).

In ogni caso, le suddette informazioni sono riportate nella Relazione Air e Vir. Inoltre, il Regolamento prevede che, tanto nell'Air quanto nella Vir, nei casi in cui si ricorra alla consultazione aperta, i contributi ricevuti siano pubblicati sul sito istituzionale dell'amministrazione "salvo diversa richiesta degli autori o per ragioni di riservatezza".

Al fine di incentivare anche nel corso della consultazione il dialogo tra partecipanti, può essere opportuno, in base ai contenuti dell'intervento normativo, pubblicare i contributi via via ricevuti durante la consultazione, piuttosto che unicamente alla fine del processo.

11.4.4 La consultazione nei processi di valutazione europei

L'efficacia della partecipazione ai processi di valutazione europei, sia in fase ascendente che nell'ambito del programma REFIT e delle valutazioni *ex post*, dipende in misura determinante dalla consultazione degli *stakeholders* nazionali.

Quest'ultima, infatti, nell'ambito dell'Air in fase ascendente può fornire un contributo qualificato per raccogliere opinioni e informazioni utili a:

- verificare se e in che misura il problema che la Commissione intende risolvere sia rilevante anche per gli interessi nazionali, evidenziando in particolare tutte le informazioni non adeguatamente considerate a livello europeo;
- fornire dati quanto più possibile puntuali e aggiornati sui destinatari diretti e indiretti della proposta normativa all'esame della Commissione, evidenziando eventuali peculiarità nazionali che possono incidere sull'efficacia o gli impatti delle norme europee in via di definizione (ad esempio, prevalenza, in un determinato settore, di microimprese e conseguente sproporzione dei costi di adeguamento connessi alla proposta europea in discussione);
- suggerire opzioni alternative a quelle valutate dalla Commissione, con particolare riguardo a modifiche anche parziali che possono assicurare un rapporto costi/efficacia migliore per cittadini e imprese italiane, ovvero una tempistica di attuazione che assicuri un'implementazione sostenibile della nuova regolazione;
- valutare gli impatti nazionali delle opzioni elaborate dalla Commissione, nonché i principali effetti associati a opzioni alternative che si intendono avanzare in vista della proposta finale della Commissione o del dibattito in Consiglio UE.

Parimenti, nell'ambito delle procedure di valutazione *ex post* della Commissione il contributo della consultazione degli *stakeholders* nazionali può fornire evidenze empiriche utili a giudicare



l'efficacia, l'efficienza e la coerenza delle norme in esame, con particolare riferimento alla specificità del contesto nazionale.

Nel programmare le consultazioni a livello nazionale, il vincolo fondamentale e mai eludibile dell'amministrazione italiana è costituito dalla tempistica dell'iter normativo europeo: la selezione dei soggetti da consultare e lo svolgimento delle consultazioni stesse devono avvenire in tempo utile e compatibile con il processo normativo, sia per quanto concerne la fase di proposta della Commissione, sia per quanto concerne i lavori del Consiglio UE.

A tal fine, selezionati gli atti da sottoporre ad Air ascendente (o da valutare nell'ambito di REFIT), le principali attività da realizzare sono:

- mappatura degli *stakeholders* nazionali da consultare in base al relativo interesse per l'oggetto della valutazione e al possesso di dati e informazioni rilevanti (cfr. Scheda 9);
- predisposizione di un documento di consultazione (cfr. par. 11.4.2) che evidenzi: i risultati delle analisi svolte dalle istituzioni europee, con particolare riferimento ai profili maggiormente rilevanti per il sistema italiano; le eventuali opzioni in discussione; gli aspetti su cui sono esplicitamente sollecitati contributi da parte degli Stati membri;
- svolgimento della consultazione dei soggetti selezionati, ricorrendo alle tecniche più adatte, tenendo anche conto dei tempi a disposizione;
- analisi dei contributi di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni nazionali coinvolte.

Ferma restando l'autonomia dei diversi *stakeholders* nella partecipazione diretta alle consultazioni promosse dalle istituzioni europee, in relazione agli interessi sui quali si sia registrata maggiore convergenza, l'amministrazione valuta l'opportunità di utilizzare le opinioni ed evidenze emerse in vista della formulazione della posizione del Governo italiano. In ogni caso, l'amministrazione assicura un ritorno informativo ai soggetti che hanno partecipato alle consultazioni sugli esiti delle stesse.

11.5 Valutare le consultazioni

Un elemento imprescindibile per garantire un'effettiva partecipazione e trasparenza del processo decisionale è la valutazione dei processi di consultazione posti in essere dall'amministrazione. Tale attività mira a individuare i principali punti di forza e le lacune delle strategie di consultazione, al fine di diffondere le soluzioni che si sono rivelate più efficaci e adottare correttivi rispetto ai punti di maggiore debolezza.

Questa fase, che riguarda sia le consultazioni chiuse che quelle aperte, non si esaurisce in studi e approfondimenti isolati delle iniziative di partecipazione poste in essere in occasione di una specifica riforma, ma è di tipo continuo e sistematico. A tal fine, è necessario raccogliere dati sulle consultazioni effettuate in un determinato periodo di tempo (ad esempio, ogni anno), monitorando almeno:

- il numero complessivo di consultazioni effettuate, distinto tra quelle svolte a supporto delle Air e delle Vir;
- le tecniche utilizzate per ogni consultazione (cfr. par. 11.4.2);
- il numero di soggetti che hanno partecipato alle consultazioni, classificati per tipologia (ad esempio, cittadini, imprese, associazioni rappresentative, ONG, ecc.);
- le tipologie di *stakeholders* che sistematicamente non hanno partecipato alle consultazioni.

Anche sulla base dei dati raccolti, la valutazione deve rispondere alle seguenti domande:



- Le consultazioni svolte hanno consentito di raccogliere informazioni e opinioni utili allo svolgimento dell'Air e della Vir e, quindi, alla definizione o alla revisione delle norme oggetto di analisi?
- Quali sono le tecniche di consultazione che, compatibilmente con i vincoli da rispettare, si sono rivelate più efficaci?
- Ci sono motivi (ad esempio, inadeguate risorse organizzative, finanziarie, professionali, ecc.) che hanno ostacolato un uso più esteso delle tecniche di consultazione più efficaci e, più in generale, il rispetto delle indicazioni contenute in questa Guida?
- Esistono categorie di destinatari che – sebbene invitati – sistematicamente non partecipano alle attività di consultazione? Quali sono i principali ostacoli che hanno determinato tale atteggiamento (ad esempio, linguaggio usato nei documenti di consultazione, timore di esporsi, mancanza di competenze, sfiducia nell'amministrazione, tempi eccessivamente ridotti per partecipare, sovrapposizione di consultazioni da parte di più amministrazioni, ecc.)?
- Quali sono i correttivi che possono essere attuati per superare i problemi emersi?

In definitiva, la valutazione delle strategie di consultazione realizzate dovrebbe favorire un apprendimento istituzionale volto, nel tempo, ad affinare sempre più i processi di partecipazione realizzati dall'amministrazione, favorendo sia l'acquisizione tempestiva di informazioni e opinioni, sia un'effettiva inclusione degli *stakeholders* nel processo decisionale.



Bibliografia

- Deighton-Smith R., A. Erbacci e C. Kauffmann (2016), *Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment*, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD Publishing, Paris.
- European Commission – JRC (2013), *Applying Behavioural Sciences to EU Policy-Making*, Scientific and Policy Reports.
- European Commission (2013), *EVALSED - The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*.
- European Commission (2016), Report “*Consumer Vulnerability across Key Markets in the European Union*”.
- European Commission SWD (2017) 350, *Better Regulation Guidelines*, Commission staff working document, Brussels, 7 July 2017.
- European Commission (2017), *Better Regulation “Toolbox”*, Brussels, 7 July 2017.
- Gertler P. J.; S. Martinez; P. Premand; L. B. Rawlings; C. M. J. Vermeersch, (2016), *Impact Evaluation in Practice, Second Edition*. Washington, DC: Inter-American Development Bank and World Bank. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25030> License: CC BY 3.0 IGO.
- Khandker S. R., G. B. Koolwal e H. A. Samad (2010), *Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices*, The World Bank Publications.
- Lind E. e C. Arndt (2016), *Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris.
- Lopez-Acevedo G.; P. Krause e K. Mackay (2012), *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. World Bank Training Series. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6015>
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014), *Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016), *Competition Assessment Toolkit*, Version 3.0, Vol. 1, 2 e 3, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/Korea Development Institute (2017), *Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris.



GUIDA ALL'ANALISI E ALLA VERIFICA DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

APPENDICI



Indice

Appendice 1 – La valutazione di impatti specifici.....	
A. Gli effetti sulle piccole e medie imprese (“Test PMI”).....	
B. Gli oneri informativi	
C. L’impatto concorrenziale	
D. Il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea	
Appendice 2 – Checklist per lo svolgimento dell’Air	
Appendice 3 – Checklist per lo svolgimento della Vir	
Appendice 4 – Modello di Piano biennale Vir	



Appendice 1 – La valutazione di impatti specifici

In questo allegato si illustrano le modalità con cui svolgere alcune valutazioni relative ad aspetti specifici, che possono assumere rilievo per determinate iniziative normative:

- A. Gli effetti sulle piccole e medie imprese (“Test PMI”)
- B. Gli oneri informativi prodotti su cittadini e imprese
- C. L’impatto concorrenziale
- D. Il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

A. Gli effetti sulle piccole e medie imprese (“Test PMI”)

1. Perché una valutazione specifica per le PMI

La Legge 28 novembre 2005, n. 246, così come modificata dalla Legge 11 novembre 2011 n. 180 (“Statuto delle imprese”)¹, prevede che le Relazioni Air diano conto, in un’apposita sezione, della valutazione dell’impatto sulle piccole e medie imprese, PMI (art. 14, c. 5-bis).

La previsione dà seguito allo *Small Business Act*, un’iniziativa promossa dalla Commissione europea per favorire la crescita e l’innovazione delle PMI². Tra i principi enunciati nello *Small Business Act* rientra infatti l’esigenza di regolare pensando “anzitutto in piccolo”. In quest’ottica, la Commissione si è impegnata a valutare rigorosamente l’impatto delle iniziative legislative e amministrative sulle PMI (“Test PMI”)³, integrandone i risultati nella formulazione delle proposte, e ha invitato gli Stati membri ad adottare iniziative analoghe.

L’esigenza di dedicare valutazioni specifiche alle PMI – e, in particolare, alle microimprese – deriva dal fatto che queste possono risentire dei costi della regolazione in misura più rilevante rispetto alle imprese di maggiori dimensioni. Da un lato, infatti, le PMI non godono di altrettante economie di scala nello svolgimento degli adempimenti amministrativi e nell’adeguamento dei propri processi e prodotti alle previsioni normative. Dall’altro, soprattutto nel caso di imprese di minori dimensioni, esse non dispongono di personale da dedicare a tali attività, le quali sono quindi spesso affidate a soggetti esterni all’azienda (con conseguente aumento dei costi) o, a seconda dei casi, svolte dallo stesso titolare (e quindi con un costo comunque superiore a quello che si sarebbe potuto sostenere delegando le attività a impiegati dell’azienda).

D’altra parte la vitalità delle PMI costituisce un fattore fondamentale per promuovere la crescita economica in Europa e, in modo ancora più evidente, in Italia, dove il tessuto produttivo è caratterizzato da una larghissima presenza di imprese di ridotte dimensioni (oltre il 95% delle imprese attive ha meno di 10 addetti⁴).

2. Il “Test PMI” nell’Air

¹ “Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese”.

² Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Think Small First - A “Small Business Act” for Europe*, Com(2008) 394 Final, Brussels, 25.6.2008.

³ Il Test PMI è integrato nella metodologia di analisi d’impatto della regolazione della Commissione europea.

⁴ Istat, *Rapporto annuale 2016 – La situazione del Paese*, maggio 2016, p. 155.



Nella definizione delle scelte di natura regolatoria è quindi importante tenere presenti le difficoltà che le PMI possono incontrare nell'adempire alle previsioni normative e le eventuali sproporzioni di costo che esse possono di conseguenza subire in relazione alle loro limitate dimensioni.

Nel corso dell'Air, ciò richiede di:

- analizzare i costi diretti e gli altri effetti prodotti sulle PMI dalla regolazione in corso di elaborazione;
- utilizzare tali informazioni per formulare proposte che evitino regolamentazioni sulle PMI non necessarie o eccessivamente onerose, identificando, laddove possibile, soluzioni mirate.

Tale valutazione non va riservata ai provvedimenti che riguardino specificamente le imprese. La finalità del Test è infatti quella di evidenziare gli effetti (in particolare avversi) sulle PMI di qualunque provvedimento che incida su di esse, anche se riferito a materie apparentemente estranee al settore delle attività produttive (ad esempio, norme in tema di ambiente, salute, ecc.).

In ogni caso, il Test PMI non costituisce un'analisi separata e aggiuntiva rispetto al normale percorso di analisi, ma ne forma parte integrante, permettendo di evidenziare, nell'ambito delle attività già svolte, gli effetti riferiti alle PMI. Di conseguenza, nel caso di provvedimenti rilevanti in termini di effetti sulle imprese, la specificità delle PMI va presa in considerazione in ciascuna fase dell'Air, a partire dall'analisi delle motivazioni dell'intervento (nell'ambito della quale è già opportuno stabilire, in via preliminare, se le PMI siano o meno interessate dai problemi individuati o se li condizionino in qualche modo), fino ad arrivare alla pianificazione delle attività di monitoraggio e valutazione (che dovrebbero evidenziare, laddove degni di nota, gli effetti differenziali prodotti dagli interventi sulle diverse tipologie di impresa). La realizzazione di una valutazione specifica per le PMI richiede tuttavia una speciale attenzione in alcune fasi dell'Air, e in particolare nella:

- definizione del contesto, con particolare riferimento alla identificazione dei destinatari (cfr. par. 5.1);
- elaborazione delle opzioni di intervento (cfr. par. 5.3);
- valutazione e comparazione delle opzioni (cfr. par. 5.4 e 5.5).

Alla illustrazione e comparazione degli effetti sulle PMI delle opzioni attuabili è dedicata una sezione specifica della Relazione Air.

2.1 Identificazione dei destinatari

L'identificazione dei destinatari costituisce una fase fondamentale e, in qualche modo, preliminare del Test PMI, in quanto consente di verificare l'opportunità di condurre, anche nelle fasi successive, una valutazione specifica per le imprese di minori dimensioni.

Mentre l'individuazione delle PMI tra i destinatari diretti dell'intervento risulta piuttosto agevole, la loro collocazione tra quelli indiretti richiede un'analisi *ad hoc*, fondata sull'osservazione dei diversi fenomeni che possono avere, anche soltanto in via mediata, conseguenze sull'attività di impresa. Tra questi, è opportuno considerare, in particolare, quelli in grado di produrre effetti:

- a) sui consumatori che si rivolgono alle PMI;
- b) sulle imprese concorrenti delle PMI (o potenziali tali);



- c) sulle imprese con esse interdipendenti (ossia, utilizzatrici di prodotti delle PMI come input nei propri processi produttivi o, viceversa, produttrici di beni utilizzati come input nei processi produttivi delle PMI).

Una volta verificata la presenza di PMI tra i destinatari (diretti o indiretti) dell'intervento, queste vanno opportunamente quantificate e, laddove l'intervento in esame comporti effetti significativamente differenziati sulle diverse tipologie di impresa, distinte in sotto-categorie. A seconda delle circostanze, potrebbe essere ad esempio opportuno segmentare le PMI coinvolte dall'intervento sulla base di fattori quali:

- a) la dimensione⁵;
- b) la forma giuridica;
- c) il settore di attività;
- d) la collocazione geografica.

Oltre alla numerosità, in questa fase di analisi preliminare può essere utile raccogliere anche altre informazioni quantitative in grado di esprimere il peso delle diverse sotto-categorie individuate (ad esempio, il numero di addetti, il fatturato, ecc.), in modo da ottenere un primo quadro delle caratteristiche delle imprese e dei settori coinvolti dall'intervento regolatorio oggetto di valutazione.

2.2 Elaborazione delle opzioni di intervento

Nel caso in cui l'analisi dei destinatari abbia mostrato che l'intervento può generare effetti rilevanti per le PMI, nella fase di elaborazione delle opzioni sarà necessario valutare, in relazione ad esse, il ricorso a soluzioni mirate e flessibili che consentano di rispettare il principio di proporzionalità.

La scelta delle misure da adottare dipenderà, caso per caso, dalle specifiche caratteristiche delle norme oggetto di valutazione. In particolare, laddove le PMI risultino tra i destinatari diretti dell'intervento, tra le opzioni da considerare sono ricomprese le seguenti:

- a) *esenzioni totali*: esclusione delle PMI dal campo di applicazione dell'intervento;
- b) *esenzioni parziali*: esclusione di alcune categorie di PMI (ad esempio, sulla base della dimensione o del settore di attività) dal campo di applicazione dell'intervento;
- c) *esenzioni temporanee*: fissazione di periodi di transizione che prevedano tempistiche più flessibili per le PMI per adeguarsi al nuovo regime;
- d) *riduzioni*: esenzione di tutte o di alcune categorie di PMI da particolari obblighi; semplificazione degli stessi (ad esempio, fissazione di requisiti di conformità meno stringenti o di obblighi di informazione ridotti); riduzione della relativa frequenza;
- e) *aiuti finanziari diretti*: previsione di rimborsi per compensare i costi affrontati dalle PMI per il passaggio al nuovo regime (laddove compatibili con la normativa vigente in materia di aiuti di Stato);

⁵ E' possibile ad esempio suddividere ulteriormente le PMI tra microimprese (1-9 addetti), piccole imprese da (10-49 addetti) e medie imprese (50-249 addetti).



- f) *azioni di supporto*: campagne di informazione o formazione e altre forme di sostegno mirate per le PMI.

2.3 Valutazione e comparazione delle opzioni

Qualora le fasi precedenti dell'analisi abbiano mostrato che l'intervento regolatorio può generare effetti rilevanti per le PMI, la valutazione delle opzioni deve tenere in considerazione in modo specifico questo aspetto, analizzando (a livello qualitativo e, laddove possibile e opportuno, anche a livello quantitativo) in che misura gli effetti positivi e negativi associati a ciascuna si distribuiscono sulle imprese in funzione della relativa dimensione.

In questa fase assume particolare rilievo l'analisi dei costi associati alla nuova regolazione, i quali, come già evidenziato, possono pesare sulle PMI (e sulle microimprese in particolare) in modo sproporzionato rispetto alle imprese di maggiori dimensioni.

Nell'effettuare tale valutazione, è necessario tenere presenti, in primo luogo, le diverse tipologie di costi diretti della regolazione:

- *fiscali*, ossia quelli che derivano dal versamento di somme di denaro alla PA (tasse, bolli, diritti, ecc.);
- *di conformità sostanziale*, ossia quelli che derivano dall'adeguamento di comportamenti, di attività, di processi produttivi o di prodotti (ad esempio, dall'adozione di misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro);
- *amministrativi*, ossia quelli che derivano dalla raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti (cfr. capitolo B di questa Appendice).

Oltre ai costi diretti, a seconda della natura dell'intervento, può essere inoltre opportuno considerare anche effetti indiretti e di più lungo periodo, e in particolare quelli legati a:

- *fattori produttivi* (accesso al credito, disponibilità di particolari competenze sul mercato del lavoro, ecc.);
- *comportamenti delle imprese concorrenti o interdipendenti*;
- *attitudini dei consumatori*;
- *innovazione*;
- *impatto concorrenziale, con particolare riferimento* alla struttura del mercato e all'eventuale creazione o rafforzamento di barriere in ingresso in uscita (cfr. capitolo C di questa Appendice).

Infine, laddove dalla valutazione emerga un impatto negativo significativo sulle PMI per l'opzione successivamente scelta, l'amministrazione motiverà l'impossibilità di introdurre regole meno onerose per questa categoria di imprese nella sezione della Relazione Air dedicata alla motivazione dell'opzione preferita.

3. Il "Test PMI" nella Vir

Coerentemente con quanto previsto per l'Air, nel corso della Vir occorre valutare in modo specifico l'impatto dei provvedimenti analizzati sulle PMI. Anche in questo caso, lo scopo è quello di individuare eventuali sproporzioni di costo subite dalle PMI in relazione alle relative dimensioni



(con particolare riferimento alle microimprese), al fine di identificare interventi di semplificazione e di "riequilibrio" del carico burocratico.

Il primo passo da compiere per realizzare questa valutazione è rappresentato dalla verifica della presenza di PMI tra i destinatari dell'intervento. A tal fine, in analogia a quanto indicato per l'Air, è necessario prendere in considerazione non soltanto le norme che si rivolgono in modo diretto alle imprese, ma anche quelle che possono incidere, sebbene in modo soltanto mediato, sulla loro attività, producendo effetti sui consumatori, sulle imprese concorrenti o su quelle interdipendenti (committenti e fornitrici).

Una volta verificata la presenza di PMI tra i destinatari (diretti o indiretti) dell'intervento, queste vanno quantificate e segmentate in opportune sotto-categorie, distinguendo, laddove significativo per l'analisi degli effetti dell'intervento, in base alla dimensione, alla forma giuridica, al settore di attività, alla collocazione geografica, ecc. Come nel caso dell'Air, in questa fase di analisi preliminare potrebbe essere utile rilevare, oltre alla numerosità, anche altre informazioni quantitative in grado di esprimere il peso delle diverse sotto-categorie individuate, quali, ad esempio, la quota di addetti sul totale, il fatturato complessivo, ecc.

In ogni caso, per ciascuna sotto-categoria considerata vanno individuati e analizzati i principali effetti associati agli interventi, dedicando, come nel caso dell'Air, particolare attenzione a quelli negativi, i quali tendono più frequentemente a distribuirsi in modo sproporzionato in relazione alle dimensioni dell'impresa. Nell'effettuare tale analisi, oltre ai costi diretti della regolazione (fiscali, di conformità sostanziale e amministrativi), può essere opportuno considerare anche gli eventuali effetti indiretti e di più lungo periodo, quali quelli legati alla disponibilità dei fattori produttivi, all'impatto concorrenziale, ecc. (cfr. *supra*, par. 2.3).

Al fine di ottenere risultati utili all'individuazione di eventuali sproporzioni, gli effetti rilevati per le PMI (e quelli rilevati per le microimprese in particolare) vanno infine comparati con quelli rilevati per le altre imprese, rapportandoli a variabili significative della dimensione, quali il numero di addetti, il fatturato, ecc.

4. Test PMI e consultazioni

L'effettuazione di valutazioni specifiche per le PMI richiede, tanto nell'Air che nella Vir, la raccolta e l'analisi di informazioni mirate allo scopo. Ciò riguarda, oltre al ricorso a fonti statistiche e amministrative in grado di fornire questo tipo di dettaglio, anche la conduzione delle consultazioni.

Ai fini delle valutazioni da realizzare nell'ambito del Test PMI risulta infatti essenziale ottenere dagli *stakeholders* un feedback sui potenziali effetti delle proposte formulate dall'amministrazione sulle imprese di piccole e medie dimensioni (nel caso dell'Air) o sull'efficacia e sugli effetti degli interventi analizzati (nel caso della Vir), in particolare in relazione:

- a) ai cambiamenti imposti dalla regolazione alle loro attività o ai loro prodotti;
- b) alle relative conseguenze in termini di costi.

D'altra parte, al decrescere della dimensione aziendale aumentano le difficoltà di un coinvolgimento delle imprese nei processi di consultazione.

Nel corso delle consultazioni, nel caso di provvedimenti con effetti potenzialmente rilevanti per le PMI è quindi importante:

1. favorire la presenza e la partecipazione attiva delle associazioni rappresentative delle PMI;



2. utilizzare in modo efficace strumenti di consultazione telematica (consultazioni *online* e forum);
3. valutare l'opportunità di utilizzare metodi mirati al coinvolgimento delle PMI e a "basso costo" per queste ultime, quali focus group, tavoli di discussione, panel, studi di caso, ecc.

