

Servizio Normativa e Politiche di Vigilanza
Divisione Analisi Macroprudenziale

**Guida metodologica per “l’Analisi e
la Verifica d’Impatto della Regolamentazione”**

Sommario

Premessa.....	2
Parte I – Aspetti generali dell’AIR e della VIR nel processo normativo dell’IVASS.....	4
1. Finalità della Guida metodologica	4
2. Principi Generali dell’AIR.....	4
3. Principi Generali della VIR.....	5
4. Aspetti comuni dell’AIR e della VIR	5
5. Applicazione del Principio di proporzionalità	6
PARTE II – Metodologia e fasi dell’AIR.....	8
1. Analisi del contesto e individuazione del “problema”	8
2. Potenziali destinatari	9
3. Definizione degli obiettivi dell’intervento normativo.....	10
4. Elaborazione delle opzioni (soluzioni regolamentari percorribili)	10
5. Valutazione delle opzioni (impatti positivi e negativi) e scelta dell’opzione preferita	11
5.3 Individuazione dell’opzione preferita.....	13
PARTE III – Metodologie e Fasi della VIR.....	16
1. Fasi della VIR	17

Allegati:

Allegato - Approfondimenti

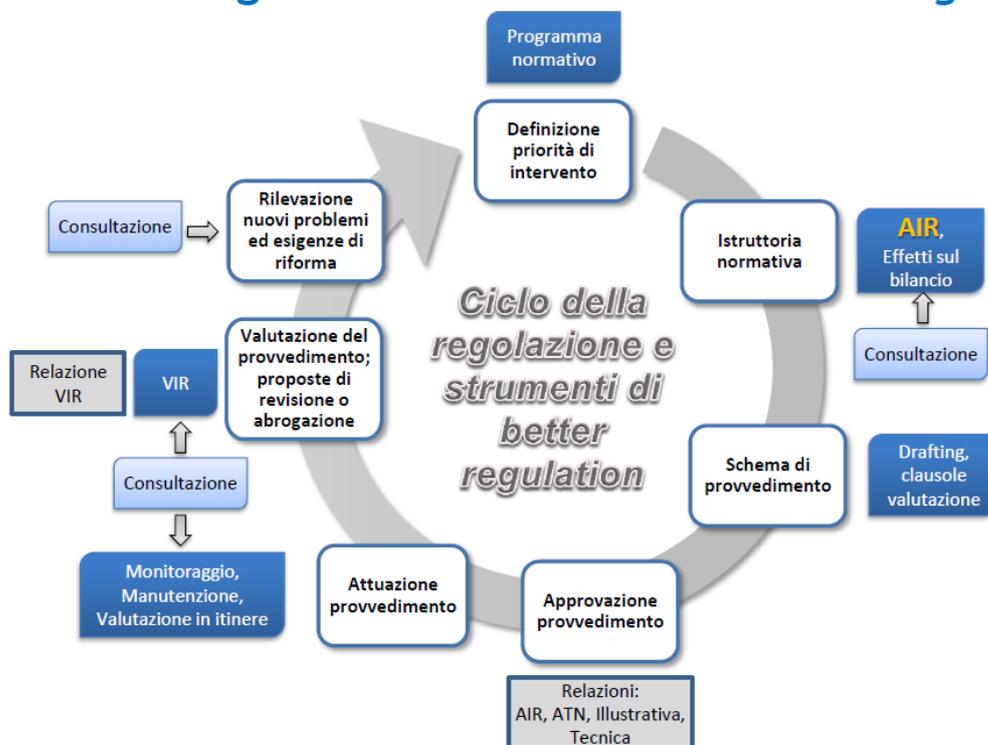
Marzo, 2023

PREMESSA

L'analisi e la verifica d'impatto della regolamentazione – di seguito rispettivamente AIR e VIR - rispondono alla necessità di un processo di decisione consapevole, che tende a promuovere un'azione normativa improntata sulla trasparenza del processo regolamentare e sui principi di *better regulation*, dando parallela attuazione a disposizioni di normativa primaria e ad aggiornamenti di fonti europee.

L'AIR e la VIR sono parti integranti del processo di regolamentazione del settore finanziario, sia nelle sedi internazionali che in quelle nazionali.

Ciclo della regolazione e strumenti di *better regulation*



F. Sarpi - Air SNA 7.11.2019
Il riferimento all'ATN¹ non riguarda IVASS

Il differente presupposto dell'AIR e della VIR deve essere ben compreso per un compiuto ed efficace processo di analisi.

¹Il ciclo della regolamentazione sopra rappresentato è definito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, recepisce i principi comunitari e vale per le Istituzioni nazionali e per le Autorità Indipendenti, pertanto può contenere riferimenti afferenti specifiche Istituzioni: https://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/ATN.html

L'analisi tecnico-normativa (ATN), unitamente alle altre relazioni previste a corredo degli atti normativi, rappresenta un ulteriore strumento idoneo a supportare la qualità della regolazione e ad assicurare la trasparenza nell'*iter* di proposta, modifica e approvazione dei provvedimenti normativi del Governo.

AIR



un supporto informativo (basato sull'evidenza empirica) sull'opportunità e sui contenuti dell'intervento normativo

VIR



un supporto informativo (basato sull'evidenza empirica) sulla perdurante utilità, efficacia ed efficienza di norme vigenti di impatto significativo sui destinatari



**Consultare in fase troppo avanzata è poco utile
(anzi, può essere controproducente)**

La Guida tiene conto del quadro normativo di riferimento in materia di AIR e VIR² degli aggiornamenti, della interazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle prassi esistenti adottate dalla e dalle Autorità nazionali competenti (Banca d'Italia e Consob) ed istituzioni europee (Commissione europea ed EIOPA). Sono fatte salve sempre le peculiarità del settore assicurativo nonché delle risorse e prassi dell'Istituto, nel sempre considerato obiettivo di semplificazione del processo regolamentare.

Le analisi (AIR e VIR) sono condotte sugli atti di regolazione³ dell'IVASS, con le modalità indicate dal Regolamento n. 54 del 29 novembre 2022.

La Guida metodologica è costituita da tre parti:

- La **Parte I** approfondisce i principi generali che riguardano l'AIR e la VIR, evidenzia le peculiarità e gli aspetti comuni nonché chiarisce i criteri applicativi del principio di proporzionalità.
- La **Parte II** illustra il processo AIR e descrive le fasi dell'analisi e la relativa metodologia da adottare.
- La **Parte III** illustra il processo VIR e descrive le fasi di verifica e la relativa metodologia da adottare.

² La Guida metodologica tiene conto degli aggiornamenti normativi di specifico riferimento. In particolare, dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246 e dall'articolo 19 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) 15 settembre 2017, n. 169, nonché del Regolamento n. 54/2022 che ha modificato e integrato le disposizioni sui procedimenti per l'adozione degli atti regolamentari e generali dell'IVASS, ivi incluse quelle di AIR e VIR.

³ Per "atti di regolazione" si intendono gli atti aventi natura regolamentare o di contenuto generale di competenza dell'IVASS, adottati nell'esercizio delle relative funzioni di vigilanza (cfr. art. 2 del regolamento IVASS n.54/2022)

PARTE I – ASPETTI GENERALI DELL’AIR E DELLA VIR NEL PROCESSO NORMATIVO DELL’IVASS

1. Finalità della Guida metodologica

La Guida metodologica fornisce un supporto all’attività di AIR e di VIR, in particolare intende:

- individuare i principi alla base delle analisi
- evidenziare l’interazione tra i processi AIR/VIR e di produzione/revisione normativa
- descrivere il contenuto metodologico delle attività di AIR e di VIR.

Il documento illustra l’approccio comune e uniforme che deve essere adottato dalle strutture competenti ad adottare l’atto di regolazione dell’IVASS qualora intervenga la necessità di integrare o aggiornare il quadro regolamentare di riferimento.

2. Principi Generali dell’AIR

L’AIR è l’analisi *ex ante* degli effetti delle ipotesi considerate per l’attuazione degli interventi normativi – che possono presentare impatti significativi sui destinatari nonché sul sistema finanziario nel suo complesso, ove pertinente – i cui risultati sono contenuti in una Relazione AIR (cfr. paragrafo 6). L’analisi è volta a individuare la soluzione più efficace e meno onerosa per il raggiungimento dell’obiettivo normativo prefissato, attraverso un percorso trasparente, tenuto conto del principio di proporzionalità.

L’AIR non si sostituisce all’attività del normatore ma è un’attività indispensabile per la fase decisionale e per il miglioramento della qualità della norma. In questa fase, la raccolta delle evidenze mediante la valorizzazione della dialettica e del confronto con i destinatari delle disposizioni consente l’elaborazione di opzioni normative più rispondenti alle esigenze del mercato e degli *stakeholders*.

L’AIR contribuisce a una decisione informata del normatore e permette una valutazione consapevole, confermando l’opportunità di un intervento normativo. Tiene conto degli effetti delle scelte di indirizzo o di *policy* che guidano le azioni dell’Istituto, partendo dall’analisi del problema o della causa che ha determinato l’esigenza dell’atto normativo dell’IVASS.

L’AIR tiene conto degli esiti della VIR eventualmente svolta

QUANDO SI PROCEDE ALL’AIR

Sono sottoposti ad AIR gli atti di regolazione come definiti dall’articolo 2 del Regolamento IVASS n. 54 del 29 novembre 2022) ed è svolta nei casi in cui l’IVASS, nell’esercizio del potere regolamentare conferito da norma primaria (potere decisionale diretto), introduce elementi di **discrezionalità** che potrebbero comportare **impatti significativi** a carico dei destinatari della norma o sul sistema finanziario nel suo complesso, ove pertinente (articolo 7).

L’articolo 10 del citato Regolamento prevede casi di deroga, che devono essere sempre resi noti nel documento che accompagna lo schema o l’atto di regolazione (rispettivamente documento di Consultazione e/o relazione di accompagnamento dell’atto di regolazione) con esplicitazione delle motivazioni.

Ai fini della svolgimento dell’AIR si tiene conto del principio di proporzionalità (in dettaglio, cfr. par. 5).

3. Principi generali della VIR

La **VIR** è l'analisi *ex-post* che fornisce, attraverso un percorso trasparente, un supporto informativo in merito all'efficacia e all'efficienza di norme vigenti aventi un impatto significativo per i destinatari o sul sistema finanziario nel suo complesso, o per i quali è stata riscontrata l'esistenza di criticità in sede di attuazione, al fine di confermare la perdurante utilità dell'atto o correggere le disposizioni adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione.

La VIR è funzionale all'accertamento dell'efficace perseguimento degli obiettivi dell'atto di regolazione e, in base ai suoi contenuti, vengono definite le aree da sottoporre a revisione. L'attività di revisione è importante quando gli effetti generati dall'atto sono diversi da quelli attesi o posti come obiettivo.

E' un processo continuo all'interno dell'IVASS (tra le Strutture coinvolte nella valutazione e stesura dell'intervento regolamentare) e, qualora necessario, tra l'Istituto e i diversi portatori di interessi che vengono, a seconda dei casi, coinvolti nell'intervento che si intende effettuare.

QUANDO SI PROCEDE ALLA VIR

L'articolo 9 del citato Regolamento n. 54/2022 stabilisce gli atti di regolazione adottati dall'Istituto sui quali sarà effettuata la VIR. In particolare, la VIR può essere condotta sugli atti di regolazione, o loro parti, su cui è stata svolta l'AIR o da cui siano derivati impatti significativi sui destinatari, o sul sistema finanziario nel suo complesso, o per i quali è stata rilevata l'esistenza di criticità in sede di attuazione. Stante la rafforzata interazione tra AIR e VIR, la conseguente AIR realizzata sull'atto da emendare tiene conto della VIR svolta.

Anche alla luce dei risultati delle VIR svolte, l'IVASS individua almeno ogni tre anni le aree regolamentari da sottoporre a revisione.

Anche ai fini dello svolgimento della VIR si tiene conto del principio di proporzionalità (in dettaglio, cfr. par. 5) considerando prioritarie, per l'attività di revisione, la rilevanza degli atti di regolazione e le incertezze o le criticità applicative cui hanno dato luogo (es. anche in base al numero dei quesiti pervenuti).

4. Aspetti comuni dell'AIR e della VIR

AIR e VIR sono attività tra loro integrate che concorrono alla qualità del processo normativo, alla migliore comprensione dei fabbisogni e alla conseguente individuazione delle priorità d'intervento.

Entrambe:

- rispondono alla necessità di un processo di decisione consapevole, che tende a promuovere un'azione normativa improntata sulla trasparenza del processo regolamentare;
- contribuiscono alla semplificazione della normativa;
- intendono raggiungere *standard* qualitativi più elevati nella redazione e articolazione della normativa.

Nello svolgimento delle analisi bisogna considerare l'AIR e la VIR come processi:

- **iterativi**, quanto più possibile, strutturati all'interno dell'IVASS e tra l'Istituto e i diversi portatori di interessi coinvolti, in modo diretto o indiretto, nell'intervento normativo che si intende adottare o modificare;

- **in cui la componente qualitativa assume un ruolo centrale**, ciò infatti si esplica nelle diverse fasi dei rispettivi processi; in particolare, nelle valutazioni economiche dei cosiddetti fallimenti del mercato o della regolamentazione e nella fase di valutazione dei costi e benefici. Per gli approfondimenti sui fallimenti del mercato o della regolamentazione – vedi Allegato 3 – Approfondimenti).
Le informazioni quantitative sono molto utili ai fini della concreta misurazione degli effetti, ma spesso sono o difficilmente disponibili (es. mancanza di dati, indisponibilità in tempi utili o eccessiva onerosità) o il risultato di stime che possono presentare notevoli margini di incertezza;
- **fondati sul principio di proporzionalità**, in termini di contenuto e di processo regolazione.

5. Applicazione del Principio di proporzionalità

Sia l’AIR che la VIR devono essere:

- improntate a criteri di economicità e di efficienza in funzione della rilevanza dell’oggetto dell’intervento normativo;
- condotte in modo flessibile, graduando la durata del processo in funzione anche dei tempi disponibili e della profondità delle analisi da condurre.

Quanto sopra, tenuto conto del Regolamento IVASS n. 54/2022, in cui viene dato esplicito rilievo al principio di proporzionalità inteso come esercizio del potere regolamentare adeguato al raggiungimento del fine con il minor sacrificio degli interessi dei destinatari.

Detto principio si declina nei seguenti aspetti:

I. Ambito di applicazione

Fermo restando quanto sopra esposto a proposito di atti di regolazione da sottoporre ad AIR e/o VIR nonché delle risorse e dei tempi disponibili/necessari, non saranno sottoposti ad analisi quegli atti che non generano un impatto significativo⁴; in termini di:

- costi di adeguamento dei destinatari dell’intervento regolamentare;
- numerosità e significatività dei destinatari della norma;
- effetti nel mercato assicurativo, nonché sul sistema finanziario nel suo complesso, anche in termini concorrenziali.

II. Profondità delle analisi: tiene conto della disponibilità dei dati e della componente tempo. Sotto il profilo metodologico, per esempio, l’analisi costi–benefici, richiesta nell’AIR, può essere sostituita da un’analisi costi-efficacia nella quale si assume che i benefici siano sempre superiori ai costi e si sceglie l’opzione meno onerosa.

Il grado di profondità delle analisi deve altresì considerare:

- le reazioni dei diversi destinatari dell’atto di regolazione, che possono presentare un grado di incertezza tale da sconsigliare lo svolgimento di analisi approfondite;
- la limitata e non immediata disponibilità di dati e/o informazioni che non consentono di valutare compiutamente gli effetti dell’atto di regolazione in tempi ritenuti congrui viste le esigenze che lo stesso deve soddisfare.

Ferme restando le varie fasi del processo, si può avere un diverso livello di dettaglio delle analisi a seconda della loro profondità (Analisi semplificata o standard)⁵.

⁴ Principio richiamato anche nel DPCM n. 169/2017

⁵ Per **AIR standard** “si intende un’analisi che ripercorre, in modo puntuale, tutte le fasi che caratterizzano il processo AIR, di cui alla procedura. Questo tipo di analisi si caratterizza per il maggior livello di profondità, con una valutazione, per quanto possibile, completa ed esaustiva delle ragioni economiche alla base dell’intervento normativo. Per **AIR semplificata** si intende un’analisi che, ad esempio, omette alcune fasi del processo AIR ovvero esegue gli opportuni approfondimenti per una sola tematica (o un numero limitato di tematiche)”.

- III. **Allocazione di compiti e responsabilità**: una valutazione di fattibilità delle analisi da condurre deve tenere conto dei tempi previsti per l'emanazione dell'intervento normativo e delle risorse/Strutture da coinvolgere.

6. *Disclosure* dell'AIR e della VIR

La **Relazione dell'AIR o della VIR**, è contenuta, in via preliminare, nel **documento di consultazione**, come previsto dal Regolamento IVASS n. 54/2022.

Il **Resoconto della consultazione** (articolo 8, comma 4, del Regolamento n. 54/2022), che segue la fase di pubblica consultazione, può contenere l'AIR o la VIR su singoli aspetti degli atti di regolazione, qualora esse si rendano opportune alla luce dei commenti ricevuti nella fase di pubblica consultazione o di successivi Panel consultivi, eventualmente attivati.

La **Relazione che accompagna l'atto di regolazione** adottato, di cui all'articolo 8, comma 2, del citato Regolamento IVASS n. 54/2022) contiene l'AIR e/o l'eventuale VIR che tengono conto delle ulteriori riflessioni pervenute a seguito della pubblica consultazione del documento e nei Panel consultivi rappresentativi delle parti interessate (articolo 11 del citato Regolamento), se attivati.

La Relazione dell'AIR e della VIR devono chiaramente rappresentare le fasi del processo di valutazione (vedi Parte II e Parte III della presente Guida).

Nel rispetto del principio di proporzionalità, l'AIR e la VIR possono essere svolte in modo semplificato (cfr. nota 6) anche limitatamente a un unico aspetto.

Quando per un atto di regolazione sono effettuate sia la VIR che l'AIR, gli esiti delle valutazioni devono essere contenuti in un'unica Relazione.

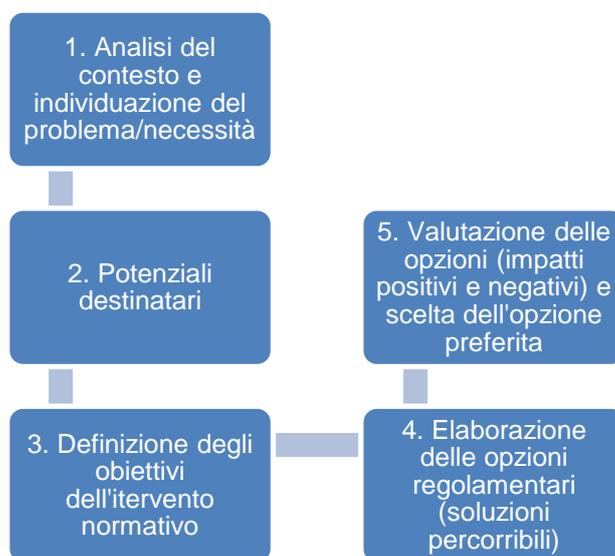
PARTE II – METODOLOGIA E FASI DELL’AIR

I paragrafi che seguono ripercorrono le principali fasi dell’AIR, come descritto nella precedente Parte I.

Le fasi di seguito descritte declinano, dal punto di vista operativo e procedurale, i principi generali di cui al Titolo II (Procedimento per la regolamentazione) del Regolamento IVASS n. 54/2022.

Sono previste 5 fasi procedurali, anche tenuto conto dell’esperienza e delle esigenze di semplificazione, ognuna delle quali verrà di seguito declinata in modo puntuale.

Key analytics steps



1. Analisi del contesto e individuazione del “problema”⁶

L’AIR richiede, compatibilmente con le informazioni disponibili, che vengano identificate le relazioni causali tra la regolamentazione da emanare e gli effetti dalla stessa prodotti partendo da uno scenario di base (c.d. “*Baseline scenario*”). A questo riguardo occorre tener conto delle esigenze e dei profili critici di tipo normativo, economico-finanziario e sociale derivanti dalla situazione attuale e degli effetti attesi da altri atti normativi (provvedimenti/regolamenti) vigenti che potrebbero motivare il nuovo intervento.

La corretta individuazione delle motivazioni dell’intervento è una delle fasi cruciali dell’analisi di impatto, in quanto da essa discendono tutte le valutazioni e le decisioni successive: dal problema da risolvere derivano gli obiettivi dell’intervento e, dunque, la formulazione delle opzioni alternative, nonché la loro valutazione.

La motivazione di ogni intervento regolamentare deve fondarsi su:

- una chiara rappresentazione del problema da affrontare;
- un’attenta analisi delle cause che lo hanno determinato.

L’analisi deve considerare anche profili di concorrenzialità e tale aspetto deve essere tenuto in considerazione nella identificazione delle opzioni percorribili e nella scelta regolatoria definitiva.

⁶ Per “problema” si intende la carenza di normativa su un determinato aspetto che il mercato non è riuscito a disciplinare in modo equilibrato.

Come detto, la problematica può essere riconducibile anche a fallimenti del mercato o della regolamentazione esistente (cfr. Allegato - Approfondimenti dei fallimenti del mercato o della regolamentazione).

Tale attività consente una migliore definizione dell'obiettivo che si vuole perseguire e l'individuazione delle opzioni più efficaci.

La corretta e, per quanto possibile, completa rappresentazione del quadro iniziale di riferimento contribuisce a percepire meglio l'esigenza di un intervento al fine di sanare una "carezza" di sistema. La rappresentazione del quadro deve essere focalizzata sull'aspetto che si intende disciplinare o aree strettamente connesse.

L'atto di regolazione deve essere disegnato per rimuovere o ridimensionare/contenere, per quanto possibile, le cause della deficienza. A tal fine occorre:

- circoscrivere l'ambito di applicazione (mercati, prodotti, operazioni, imprese, intermediari) in cui la carezza si manifesta;
- individuare la natura dei fallimenti del mercato o della regolamentazione da cui è scaturito il problema;
- individuare i soggetti interessati dagli effetti dell'atto di regolazione, identificando quelli su cui ricadono principalmente.

Una prima attività consiste nell'individuare l'ambito di riferimento dell'analisi con la quale si identifica il perimetro interessato dagli effetti (anche potenziali) del problema riscontrato; i principali elementi da considerare sono riportati nel riquadro sottostante:

- soggetti (persone fisiche o giuridiche coinvolte), prodotti, operazioni, mercati, eventuali altre istituzioni coinvolte (detti anche "elementi coinvolti");
- grado di manifestazione degli effetti (che indica quanto il problema si ripercuote sugli elementi coinvolti);
- livello di omogeneità/eterogeneità degli elementi coinvolti;
- elementi che eventualmente possono attenuare/circoscrivere i termini del problema (es. per imprese assicurative: linee di *business*, internazionali o nazionali; per gli intermediari assicurativi: tipologia, dimensione, collaboratori; per le operazioni: tipologia di controparti, frequenza; per i prodotti: diffusione, rischiosità, complessità).

Questa fase potrebbe essere anche caratterizzata da momenti di confronto con i destinatari.

L'AIR tiene conto degli esiti della VIR eventualmente condotta, anche con riferimento alle norme connesse alla materia di specifico interesse.

2. Potenziali destinatari

La corretta identificazione dei destinatari contribuisce a facilitare il raggiungimento degli obiettivi della norma e a completare lo scenario di riferimento.

I destinatari dell'atto di regolazione – diretti e indiretti - (ai fini AIR: chi sostiene il costo o chi ne trae beneficio) possono identificarsi in persone fisiche e/o giuridiche (es. potenziali assicurati/beneficiari o aventi diritto alla prestazione), in entità (imprese/gruppi/organizzazioni) di assicurazione e riassicurazione o comunque coinvolti nel ciclo operativo assicurativo, altri operatori del settore (es. intermediari assicurativi e riassicurativi) ed eventuali altre istituzioni coinvolte.

Nell'esame del sistema finanziario del suo complesso, i benefici e i costi possono riguardare anche gli effetti sull'economia reale.

L'analisi del contesto va supportata da evidenze di tipo quantitativo, quando possibile, che consentano di valutare la dimensione dei problemi che si intende risolvere, nonché l'ampiezza della

platea dei potenziali destinatari dell'intervento. Tali informazioni costituiranno la base empirica per le fasi successive dell'analisi, risultando essenziali per comprendere l'ordine di grandezza degli effetti prodotti dagli interventi ipotizzati e la loro distribuzione tra le diverse categorie di destinatari.

La corretta identificazione dei destinatari agevola tutte le fasi dell'analisi, dall'esame del contesto alla valutazione dei costi e benefici delle opzioni percorribili fino alla conseguente individuazione di quella preferibile.

3. Definizione degli obiettivi dell'intervento normativo

Deve essere chiara la finalità, diretta e indiretta, che si vuole ottenere per ciascun atto di regolazione. La definizione degli obiettivi è, in molti casi, correlata con i fallimenti del mercato e della regolamentazione e può, al contempo, sia definire finalità generali sia stabilire obiettivi più specifici connessi a interventi di natura più operativa.

L'obiettivo e, conseguentemente, l'analisi devono pertanto:

- assicurare corrispondenza con i problemi;
- considerare una gerarchia di obiettivi: generali e specifici, ivi inclusi gli aspetti operativi, L'identificazione della gerarchia aiuta al raggiungimento degli stessi e a una loro possibile quantificazione. E' importante la rappresentazione degli obiettivi nel tempo e nello spazio;
- avere una coerenza con strategie, ruolo e finalità dell'Istituto.

Gli obiettivi devono essere fattibili e, quindi, per quanto possibile *SMART* - Specifici, Misurabili, Arrivabili/Perseguibili, Realistici e *Time-dependent*.

In particolare:

- **Specifici** - abbastanza precisi e concreti da non essere aperti a interpretazioni diverse
- **Misurabili** – devono disegnare uno stato futuro che consenta di misurare i risultati
- **Accettati** - devono essere accolti e capiti dai destinatari
- **Realistici** – devono essere fattibili e significativi
- **Time-dependent** - devono identificare un limite temporale per evitare che l'obiettivo resti vago.

4. Elaborazione delle opzioni (soluzioni regolamentari percorribili)

La regolamentazione del settore finanziario è spesso influenzata da disposizioni normative di rango più elevato (nonché anche dalla necessità di essere coerente con esse) introdotte dalle autorità politiche nazionali, europee o internazionali. In questi casi, l'attività di regolazione gode di minori margini di discrezionalità, soprattutto con riferimento alle opzioni praticabili. Ciò ha chiaramente conseguenze nelle valutazioni di come e se condurre l'AIR. Occorre pertanto disegnare e valutare i possibili interventi regolamentari capaci di perseguire gli obiettivi specifici individuati.

Per "opzioni" si intendono le diverse alternative individuate dal normatore per raggiungere gli obiettivi dell'intervento. La definizione e l'analisi delle opzioni riguarda esclusivamente i possibili contenuti dell'intervento ipotizzato e non le diverse tipologie di provvedimento normativo.

L'AIR contribuisce a schematizzare le diverse opzioni percorribili facendo emergere i passaggi logici e i ragionamenti che supportano l'individuazione delle opzioni. Al tempo stesso, contribuisce a individuare elementi di riflessione che indirizzano le scelte regolamentari.

Tra le opzioni considerate è opportuno includere sempre l'opzione di mantenimento dello *status quo* (c.d. "*do nothing option*" o "opzione zero").

Le opzioni:

- devono essere **realistiche e coerenti** con gli obiettivi (inutile considerare opzioni palesemente inattuabili o incoerenti con le finalità)
- devono essere **fattibili e significative**, nel senso che devono concentrarsi sugli aspetti maggiormente rilevanti, tralasciando gli elementi di dettaglio;
- possono essere **eventualmente complementari** (non necessariamente alternative);
- devono essere considerate **separatamente**, in modo da evidenziare i costi e benefici connessi a ciascuna di esse;
- consentono, **attraverso la comparazione**, la valutazione di costi e benefici unitari associati a più opzioni tra loro compatibili.

5. Valutazione delle opzioni (impatti positivi e negativi) e scelta dell'opzione preferita

La valutazione delle opzioni si concretizza nell'analisi costi-benefici che diviene lo strumento utilizzato per comparare progetti alternativi e per individuare la soluzione più efficace ed efficiente tra quelle percorribili.

Questa analisi necessita della preliminare valutazione degli effetti sui destinatari dell'intervento normativo (come identificati nel paragrafo 2).

A seconda della portata e delle finalità dell'intervento normativo, gli impatti possono essere di tipo economico, sociale e ambientale.

Esempi di tipologie di impatti

economici:

- costi (o risparmi) di conformità
- tempi di attesa per concludere le procedure
- costi (o benefici) derivanti dall'obbligo di adottare modifiche tecnologiche
- competitività del sistema (es. innovazione, produttività, ecc.)
- spese (o risparmi) per il mercato (imprese e/o intermediari e/o *stakeholders*) o per le Autorità

sociali:

- effetti sulla salute, anche in termini di rischi di mortalità/morbilità
- impatti sulla sicurezza sociale (coperture a rischi diffusi)
- effetti sull'equità e inclusione sociale
- impatti sulla correttezza di comportamento e di scelte coerenti con obiettivi di miglioramento di benessere sociale
- effetti sulla diffusione della conoscenza e accrescimento della consapevolezza

ambientali:

- investimenti o attività verso unità che contribuiscono o adottano procedure volte a ridurre produzione di sostanze inquinanti o che favoriscono la biodiversità

Nella valutazione di costi è importante considerare gli effetti derivanti dalla introduzione o dal mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle normative europee (detto "*Gold plating*")⁷.

Per la rilevazione degli impatti negativi o positivi si possono, ad esempio:

- utilizzare le fonti dati disponibili (informazioni di vigilanza o pubbliche);
- acquisire informazioni di dettaglio *ad hoc* anche dai potenziali destinatari (es. attraverso una *survey*/indagine mirata);

⁷ In coerenza con i commi 24-bis, 24-ter e 24-quater, dell'articolo 14 della Legge 246/2005 che stabiliscono che gli atti di recepimento di direttive europee non possono introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse. *Commi aggiunti dall'articolo 14, comma 2, legge n. 183 del 2010.*

- organizzare confronti diretti con il mercato;
- utilizzare anche la consultazione (es. documenti di discussione⁸) per acquisire elementi ulteriori di dettaglio

5.1 Impatti negativi (o “costi”)

L'analisi degli impatti negativi individua tutti i costi connessi all'atto di regolazione da adottare, partendo da quelli direttamente imputabili alla regolamentazione, quali quelli di *compliance* e dell'IVASS. Gli impatti negativi possono essere di natura economica, sociale o ambientale (anche se per questi ultimi l'impatto può essere di natura indiretta), considerando gli effetti anche in termini di concorrenza (es. impatto sulle piccole e medie imprese: PMI) e rispetto di regolamentazione europea.

I costi possono essere di natura diversa:

- I costi regolatori (o di compliance) - costi diretti - sono quelli che le imprese, gli intermediari o gli altri operatori sostengono per realizzare tutte le attività necessarie per adeguarsi al disposto regolamentare⁹. I costi che sarebbero stati sostenuti pur in assenza di regolamentazione non sono considerati.
- I costi dell'IVASS sono quelli che l'Istituto sostiene per consentire un agevole recepimento della normativa e per la verifica del rispetto degli adempimenti regolamentari prescritti.
- I costi indiretti sono costituiti dagli altri effetti negativi (anche economicamente misurabili) sui diversi portatori di interesse. A volte questi costi non sono immediatamente misurabili/quantificabili; pertanto occorre ricorrere a stime.
Pur essendo una componente residuale, essi rappresentano una fattispecie articolata che deve essere opportunamente declinata per comprenderne gli effetti complessivi.
Tra i costi indiretti possono essere ricompresi anche i costi ambientali, i costi sociali o i costi-opportunità connessi con il divieto o limitazioni nello svolgimento di determinate attività.

Per la determinazione dei possibili costi, può essere utile porsi le seguenti domande:

L'obbligo informativo è ridondante?

- L'obbligo introdotto presenta sovrapposizioni o duplicazioni con adempimenti imposti da altri soggetti pubblici (es. altre Autorità europee o nazionali) che possono essere eliminate?
- Sono richieste informazioni ulteriori rispetto a quelle imposte dalla normativa comunitaria (*gold-plating*)?
- Sono richiesti dati e documenti già posseduti?

L'obbligo informativo è proporzionale?

- L'obbligo introdotto è effettivamente necessario per la finalità dell'atto?
- È possibile ridurre la platea delle imprese o dei cittadini interessati in relazione alle caratteristiche (dimensione, settore di attività, ecc.) o alle esigenze di tutela degli assicurati?
- È possibile differenziare le modalità di adempimento in relazione alle caratteristiche dei destinatari o alle esigenze di tutela degli assicurati?

L'obbligo informativo è eccessivamente costoso?

- Può essere ridotta la frequenza della richiesta di informazioni?
- Possono essere unificate le scadenze?
- Può essere informatizzata la presentazione delle istanze e delle comunicazioni attraverso la compilazione online?
- La modulistica può essere semplificata e resa accessibile online?
- La modulistica può essere standardizzata su tutto il territorio nazionale?

⁸ Anche il “Documento di Discussione” è oggetto di pubblica consultazione in cui si citano le problematiche o le tematiche principali di un intento normativo, invitando il mercato a manifestare gli elementi che ritiene più critici o gli aspetti di maggiore beneficio.

⁹ Si tratta, in sintesi, di costi derivanti dalla necessità di adempiere alle prescrizioni normative. Tra i quali possono essere ricompresi i costi fiscali o monetari, costi amministrativi e costi di adeguamento sostanziale (da intendersi di adeguamento al processo produttivo, al prodotto, all'attività). I costi amministrativi vanno intesi come costi riferiti alle attività che le imprese devono comunque sostenere anche conseguenti ad obblighi informativi imposti dalla regolamentazione.

- Possono essere adottate linee guida ed altri strumenti per eliminare incertezze interpretative?

Per la determinazione dei costi possono essere utilizzate diverse metodologie quale, ad esempio, lo *Standard Cost Model* (vedi approfondimento in allegato).

Le categorie di costi come sopra identificati possono essere considerati e quantificati (quando possibile) come costi ricorrenti (sostenuti su base continuativa) e costi *una-tantum* (sostenuti solo nella fase iniziale di adeguamento alle nuove regole).

5.2 *Impatti positivi* (o “benefici”)

I benefici della regolamentazione sono solitamente meno quantificabili, in quanto presentano spesso connotati qualitativi. Essi comprendono tutti gli effetti positivi derivanti dall’eliminazione o dal contenimento delle situazioni che hanno portato alla predisposizione o alla modifica dell’atto normativo (fallimenti del mercato e/o della regolamentazione).

Quando possibile, la tecnica della parcellizzazione degli effetti può essere estesa anche ai benefici, sebbene la valutazione assuma decisamente una connotazione, come detto, più qualitativa.

Possono altresì essere prese a riferimento altre tecniche utilizzate in economia per ricostruire le preferenze dei consumatori, riconducibili, ad esempio, a quanto questi ultimi sono disposti a pagare per avere un determinato beneficio, anche astratto.

Anche i benefici, come i costi, possono essere di natura diversa: economici, organizzativo-procedurali, sociali o ambientali e possono essere diretti o indiretti.

Esempi di benefici

- diminuzione di perdite potenziali (o fabbisogno di capitale) in cui potrebbe incorrere un soggetto
- contenimento di un rischio
- snellimenti procedurali
- riduzioni dei periodi di approvazioni di operazioni
- incremento delle possibilità concorrenziali
- aumento del contributo che il settore assicurativo può fornire agli obiettivi sociali (o all’economia reale)

5.3 *Individuazione dell’opzione preferita*

La valutazione comparata delle opzioni percorribili costituisce un momento importante del processo decisionale, in quanto consente di indirizzare la Struttura competente verso la scelta regolamentare ritenuta più idonea al perseguimento del fine.

A tale scopo può essere utile il ricorso a una rappresentazione schematica dell’entità dell’impatto delle diverse opzioni esaminate, da redigersi sulla base di una scala valutativa che, per quanto possibile, dovrebbe essere anche rappresentata, da parametri di tipo qualitativo (es. molto, abbastanza, poco, nullo). La rappresentazione schematica consente infatti una visione d’insieme degli effetti delle soluzioni percorribili con conseguente agevolazione nella formulazione della valutazione complessiva.

La rilevanza dei costi¹⁰ e dei benefici¹¹ da considerare è da intendersi in termini incrementali/decrementali rispetto allo *status quo* (assenza di intervento).

¹⁰ Costi diretti e indiretti.

¹¹ Benefici diretti e indiretti.

Può essere utile, quando la disponibilità dei dati lo consente, includere anche rappresentazioni grafiche che aiutino a comprendere l'entità del costo o del beneficio conseguente all'applicazione dell'opzione.

La valutazione delle opzioni che prevedono un superamento del livello minimo di regolazione europea va integrata con quella dei costi riconducibili al *gold-plating* e dei benefici che derivano dal superamento di tali limiti.

Devono essere chiaramente esplicitate le motivazioni che inducono a preferire l'opzione scelta in coerenza con gli obiettivi dell'atto regolamentare.

Dove possibile, è auspicabile l'utilizzo di parametri di valutazione quantitativa. Tale possibilità, seppure ottimale, non sempre risulta percorribile in considerazione della natura delle informazioni utili alla valutazione dell'impatto.

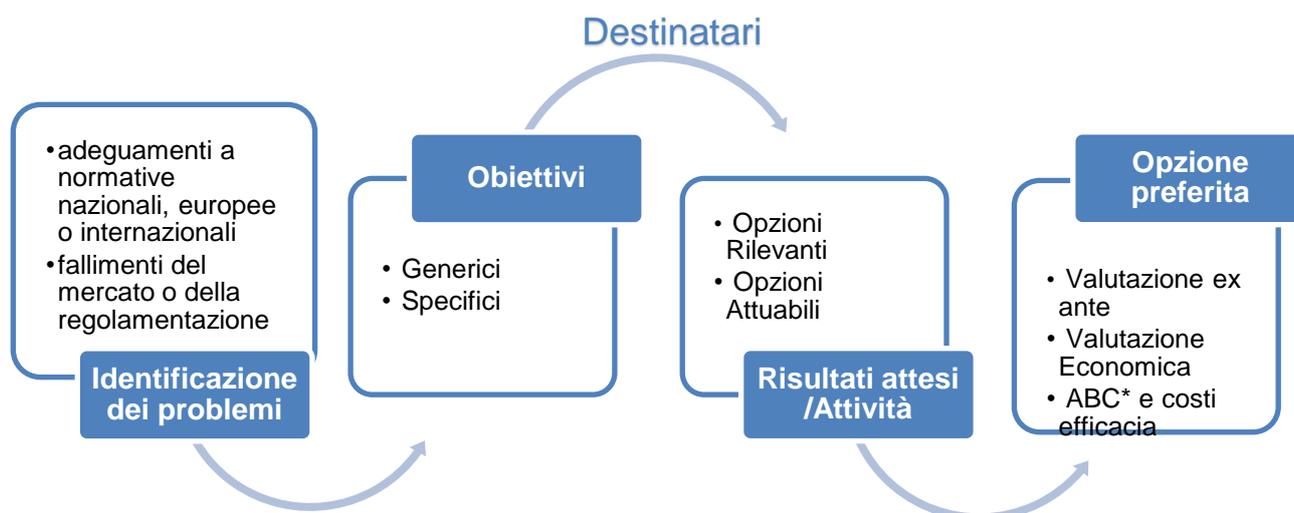
In linea teorica, il confronto tra le diverse opzioni regolamentari dovrebbe avvenire determinando, per ciascuna di esse, il beneficio netto prodotto¹² e comparando tra loro i benefici netti delle diverse opzioni considerate. La presenza di un beneficio netto renderebbe l'opzione percorribile.

Nei casi in cui, per difficoltà legate alla quantificazione di costi e benefici della singola opzione, non sia possibile individuare un beneficio netto, l'analisi non farà emergere nell'immediato un'opzione preferita ma consentirà quantomeno alla Struttura competente di scartare le opzioni meno appropriate e di far emergere quella più percorribile.

¹² Beneficio al netto del costo.

○○○○○

Schema rappresentativo della Strategia logica dell' AIR¹³



* ABC: Analisi Benefici e Costi

La comunicazione esterna degli esiti dell' AIR, in coerenza con le disposizioni del Regolamento IVASS n. 54/2022 contribuisce a rendere il processo normativo trasparente.

¹³ Cfr. SNA – Presidenza del Consiglio dei Ministri – M. Martelli, *Il Nuovo Regolamento in tema di AIR e VIR (DPCM 169/2017)*.

PARTE III – METODOLOGIE E FASI DELLA VIR

Come già anticipato nella Parte I, si qualifica come VIR la fase di monitoraggio *ex post* degli interventi normativi emanati per verificare, dopo un certo periodo di tempo dalla loro introduzione, l'effettivo raggiungimento delle finalità che si intendevano perseguire con la loro adozione e gli effetti concretamente prodotti sui soggetti cui erano rivolti.

VIR

- ❖ Analisi situazione attuale
- ❖ Ricostruzione logica intervento
- ❖ Valutazione (attuazione, efficacia e impatti)

In continuità con la precedente regolamentazione, il Regolamento IVASS n. 54/2022 prevede che gli atti di regolazione siano sottoposti a revisione periodica almeno ogni 3 anni. In ogni caso, la conduzione della VIR deve essere, per quanto possibile, programmata. In alcuni casi potrebbero definirsi degli indicatori (o “*alert*”) da utilizzare seguendo un approccio controfattuale¹⁴ nella successiva fase di verifica.

L'attività di monitoraggio degli interventi normativi costituisce un importante momento di verifica dell'efficacia della norma da parte del regolatore, contribuendo indirettamente ad elevare la qualità dell'azione regolamentare.

L'attività assume particolare importanza nel caso in cui l'analisi svolta *ex ante* sull'intervento regolamentare prescelto abbia previsto un impatto rilevante – in termini di costi o di benefici - e un elevato grado di incertezza.

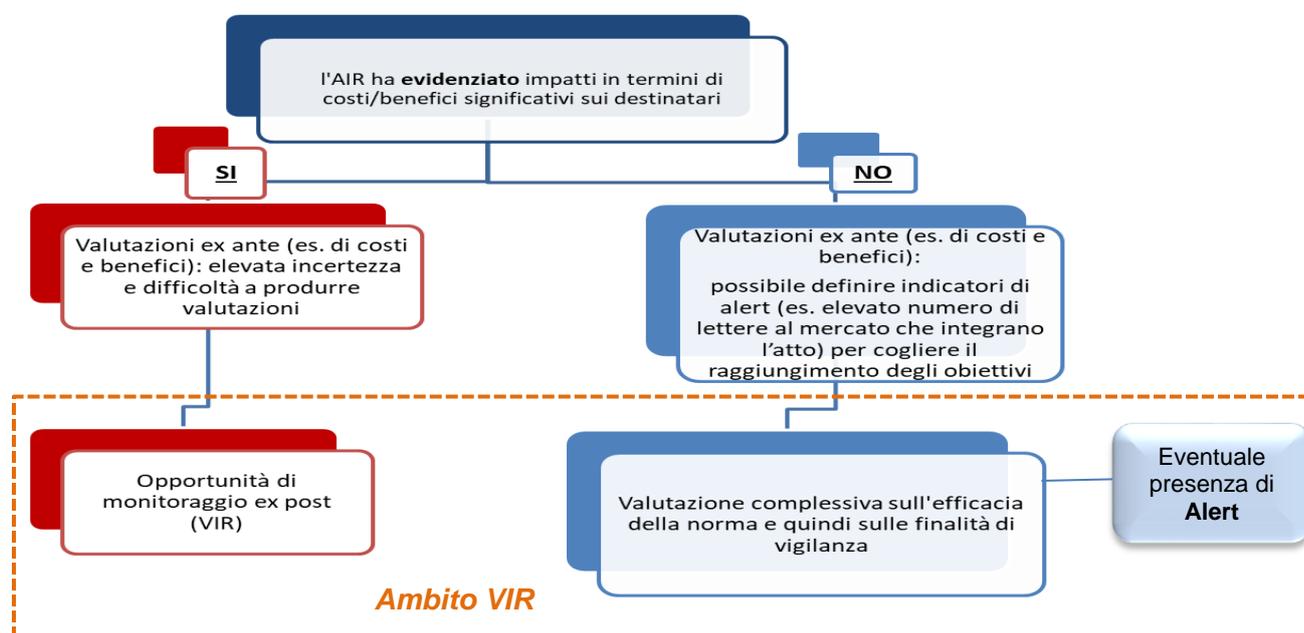
In questi casi infatti il beneficio netto attribuito in una fase preliminare potrebbe essere stato sottostimato o risultare molto aleatorio e quindi rendere necessaria una verifica di breve-medio termine (o comunque un tempo “ragionevole” per poter riscontrare gli effetti prodotti) per testare se gli effetti voluti con l'atto normativo siano stati effettivamente raggiunti e per individuare eventuali aree in cui effettuare interventi correttivi.

La precedente attività di AIR costituisce un elemento che può aiutare nell'individuazione della sussistenza di margini iniziali di incertezza.

La VIR potrebbe evidenziare un fallimento regolamentare e pertanto richiedere una modifica o sostituzione dell'atto di regolazione IVASS vigente. Se a seguito della VIR vengono adottate misure integrative o correttive, le analisi condotte divengono preliminari alla successiva AIR condotta sulle nuove proposte di revisione.

Lo schema seguente interpreta il percorso logico auspicato nel monitoraggio *ex post*.

¹⁴ L'approccio controfattuale isola gli effetti dell'intervento normativo da una serie di altri fattori più o meno causali che possono modificare lo scenario di riferimento. Si potrebbe ipotizzare di considerare gli effetti prodotti in presenza dell'atto (situazione fattuale) e quelli che si sarebbero potuti verificare se l'intervento non fosse stato eseguito (situazione controfattuale). Si tratta, in sostanza, di identificare il nesso di causalità tra intervento e risultato. Tale metodo è di difficile applicazione soprattutto per la determinazione degli effetti controfattuali desumibili per stima.



1. Fasi della VIR

Le fasi della VIR consistono:

- **nell'analisi della situazione attuale** e di eventuali problematiche anche ricorrendo a evidenze quantitative, verificando il grado di attuazione della normativa in esame (livello di *compliance*);
- **nella ricostruzione della logica dell'intervento**, in relazione ai problemi originali che si intendevano affrontare, agli obiettivi che si volevano conseguire, nonché all'evoluzione registrata nel contesto di riferimento;
- **nella valutazione dell'intervento** posto in essere, attraverso considerazioni:
 - sull'efficacia: verificando il grado di raggiungimento degli obiettivi, anche tenuto conto di ulteriori fattori che possono essere intervenuti successivamente e che possono incidere sull'efficacia stessa,
 - sull'efficienza: in termini di costi sopportati e risorse;
 - sull'utilità rispetto alle esigenze e agli obiettivi;
 - sulla coerenza dell'insieme di norme che disciplinano l'aspetto in esame;
- **nella valutazione di ipotesi di revisione o abrogazione** dell'atto di regolazione alla luce dei risultati del processo valutativo.



La VIR include una sintesi delle valutazioni d'impatto effettuate:

- sul grado di raggiungimento delle finalità poste a base dell'adozione dell'intervento;
- sull'eventuale insorgenza di costi o di effetti non previsti a carico dei destinatari;
- sulle principali criticità emerse;
- sull'eventuale necessità di misure integrative, correttive o abrogative con riferimento all'atto di regolazione in vigore o a circostanze esogene che possono influire sulla sua efficacia.

Gli esiti della VIR sono comunicati:

- all'interno dell'IVASS (strutture interessate a supporto del processo decisionale);
- all'esterno, per rendere trasparente il processo che ha portato alla scelta normativa effettuata.

Come detto, gli esiti della VIR sono rappresentati con le modalità indicate nel paragrafo 6 (*Disclosure* dell'AIR e della VIR).

Allegato - Approfondimenti

Approfondimento dei fallimenti del mercato o della regolamentazione

I fallimenti del mercato o della regolamentazione

L'analisi sui fallimenti del mercato individua le situazioni in cui il mercato è incapace da solo di giungere a un'efficiente allocazione delle risorse.

Il comportamento del mercato infatti può discostarsi da quello atteso per effetto di:

- esternalità (positive o negative) che hanno condizionato il comportamento degli attori del settore, con conseguente produzione di effetti diversi da quelli attesi;
- asimmetrie informative nei casi di “selezione avversa¹⁵”, “azzardo morale¹⁶” e/o “costi di agenzia¹⁷”;
- “forze specifiche di mercato” con conseguente esercizio di un determinato potere di mercato (es. alleanze tra imprese – fermo il controllo dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - intermediari che operano da soli in un’ampia zona territoriale), generatrici di elementi distorsivi di meccanismi concorrenziali tra i diversi attori che operano nel mercato assicurativo;
- un determinato comportamento riconducibile a un bene pubblico¹⁸ con conseguente posizione di vantaggio nella determinazione del prezzo.

La situazione di possibile inefficienza può derivare anche da fallimenti della regolamentazione, ossia da effetti negativi, non previsti, prodotti da precedenti atti normativi.

Anche in questo caso, come per i fallimenti del mercato, gli effetti negativi possono essere ricondotti a variazione dei comportamenti dei destinatari della norma in risposta agli adempimenti imposti dall’atto normativo, dovuto a sottovalutazioni di componenti esterne (es. nuova normativa nazionale o internazionale affine o connessa), o fattori (es. agevolazioni/cancellazione di agevolazioni fiscali, introduzione adempimenti burocratici...) che possono determinare comportamenti distorsivi rispetto a quelli originariamente considerati.

I fallimenti della regolamentazione possono essere generati anche da errori nell’identificazione del problema, da sottovalutazione o sopravvalutazione dei costi o benefici connessi all’introduzione di un adempimento (per errore o per il modificarsi di una situazione *ex ante*), nonché dal superamento o obsolescenza di una data normativa vigente, non più al passo con le innovazioni del mercato e con il contesto sociale di riferimento.

¹⁵ *Selezione avversa* intesa come effetto determinato quando una parte non ha accesso alle medesime informazioni dell’altra parte (ad es. sulla qualità del prodotto/servizio nella fase antecedente all’operazione oppure, stipulazione di polizza, sottoscrizione di un contratto assicurativo, di finanziamento, di collaborazione); in tale modo si viene a determinare un meccanismo che potrebbe produrre una selezione negativa della qualità dell’offerta.

¹⁶ *Azzardo morale* (cd. *Moral Hazard*) si avverte quando un soggetto, esentato dalle eventuali conseguenze economiche negative di un rischio, si comporta in modo diverso da come farebbe se invece dovesse subirle. In campo assicurativo, in particolare, quando un individuo deve dedicare tempo ed energie per rendere meno probabile il verificarsi di un rischio che implica un certo danno, è incentivato a farlo se il danno, almeno in parte, è a suo carico e non se ricade su altri o sulla comunità.

¹⁷ Per costi di agenzia si intende la mancata (non piena consapevolezza) conoscenza da parte del delegante (*principal*) del comportamento del delegato (*agent*); si potrebbe verificare un mancato allineamento dei comportamenti dell’*agent* rispetto agli obiettivi e direttive del *principal*.

¹⁸ Inteso come quel bene non scambiabile in un mercato in quanto caratterizzato dall’assenza di rivalità nel consumo (nel senso che l’utilizzo del bene da parte di un soggetto non ne compromette l’utilizzo degli altri). L’escludibilità è data dal fatto che l’utilizzo del bene/servizio è associato solo al pagamento di un determinato prezzo. Esempio di bene pubblico per il settore assicurativo: sicurezza dalla circolazione dei veicoli (r.c.auto), oppure, come per il settore finanziario, un tipico bene pubblico è caratterizzato dalla stabilità finanziaria.

Approfondimenti su metodologie di determinazione dei costi

Standard Cost Model (SCM)

Per la determinazione dei costi appartenenti alle categorie sopra indicate e, in particolare, i costi di *compliance*, può essere utilizzata la tecnica “*Standard Cost model*” (c.d. SCM), che consente l’iniziale parcellizzazione delle singole componenti di costo per poi ricondurle ad un dato riepilogativo.

Lo SCM è una metodologia che consente di misurare gli oneri amministrativi di carattere informativo che le imprese devono sostenere per adempiere a norme di legge.

Il modello analitico - adattabile ai diversi contesti – consente di declinare ogni norma in una serie di attività elementari, ciascuna delle quali costituisce l’unità di base del costo dello SCM. Si identifica quindi il costo corrispondente a ciascun elemento e si procede ad una sommatoria dei costi degli elementi considerati.

Dovranno pertanto essere identificati, preliminarmente:

- il *Prezzo medio (P)*: costo medio della prestazione/azione (es. $P = \text{tariffa} \times \text{tempo}$)
- il *numero di volte in cui l’attività è svolta*; $\text{Quantità} = \text{Numerosità campionaria} \times \text{frequenza}$

$\text{Costo complessivo} = \sum \text{Prezzo medio} \times \text{Quantità}$

(*Standard Cost Model (SCM) Network*,
OECD, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/administrative-simplification.htm>)