DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UFFICIO PER L'INNOVAZIONE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
GLI APPROFONDIMENTI

Rubbettino

Il volume si propone di approfondire il ruolo della consultazione quale fattore strategico dell'analisi di impatto della regolazione (AIR). Unitamente all'analisi costi/benefici, la consultazione è uno strumento fondamentale della "cassetta degli attrezzi" dello specialista di AIR, utilizzata allo scopo di verificare empiricamente che la regolazione sia adeguata da un punto di vista tecnico ed efficace nella pratica.
Le potenzialità, ma anche i problemi, associati ai diversi possibili usi della consultazione nelle analisi di impatto sono illustrati attraverso un'analisi delle principali esperienze in area Ocse e nell'Unione Europea e un approfondimento sulle tecniche di rilevazione utilizzate o utilizzabili per rispondere alle esigenze dell'AIR, precisandone caratteristiche e possibilità di applicazione. L'obiettivo è di fornire ad un lettore che non abbia familiarità con il linguaggio della ricerca sociale, una guida introduttiva, di orientamento preliminare, che non esaurisce né affronta tutti gli argomenti, ma ne espone e discute alcuni fra i più rilevanti, attraverso esempi.

Il volume si inserisce in un gruppo di testi di approfondimento promossi dal Progetto finalizzato AIR del Dipartimento della Funzione Pubblica con l'intento di fornire un supporto analitico all'introduzione dell'AIR nel nostro Paese. È indirizzato ai funzionari pubblici che applicano la normativa in materia di AIR e a tutti coloro che desiderano avvicinarsi a questo tipo di analisi.

Analisi dell'impatto della regolamentazione è un progetto finalizzato del Dipartimento della Funzione Pubblica realizzato allo scopo di promuovere e diffondere nel nostro Paese una cultura della regolazione particolarmente sensibile al tema della valutazione dei costi e dei benefici per tutti i soggetti destinatari, in particolare per i cittadini e le imprese.

Hanno contribuito alla stesura del volume:

ANTONIO LA SPINA
Professore ordinario di Sociologia nell'Università di Palermo (presidente del CdL in Scienze della Comunicazione, Facoltà di Scienze della Formazione) e responsabile del Progetto finalizzato "Analisi dell'Impatto della Regolamentazione" (AIR) del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha curato il volume e redatto i parr. 3 e 4 dell'introduzione;

SABRINA CAVATORTO
Assegnista di ricerca all'Università di Siena (Centro interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico - CIRCaP) e ricercatrice presso il Progetto AIR, ha curato il volume e redatto i parr. 1, 2 e 5 dell'introduzione e il cap. 2;

SABRINA CORRAO
Ricercatrice presso la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Torino, ha redatto il cap. 3;

PIERANGELO ISERNIA
Professore associato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Siena, dove insegna Metodologia della ricerca e Relazioni internazionali, ha redatto i capp. 4 e 5;

GIANDOMENICO MAJONE
Professore emerito di Public Policy presso l'Istituto Universitario Europeo, ha redatto il cap. 6;

BRUCE BALLANTINE
Senior Policy Advisor di The European Policy Centre, Bruxelles, ha redatto il cap. 7;

ALBERTO BROCCA
Componente del Comitato Scientifico dell'Istituto Bellunese di Studi Giuridici per lo Sviluppo Sostenibile delle Aree Montane (IBES), ha redatto il cap. 8.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
UFFICIO PER L'INNOVAZIONE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO
DEI MINISTRI

A CURA DI ANTONIO LA SPINA E SABRINA CAVATORTO
PROGETTO FINALIZZATO AIR

La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione

ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE
GLI APPROFONDIMENTI

Rubbettino

© 2001 - Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli - Viale dei Pini, 10 - Tel. (0968) 662034
www.rubbettino.it

Indice

Presentazione p. 9

1. Introduzione: la consultazione come fattore strategico dell'AIR 11
1.1 La consultazione nell'AIR 11
1.2 Pubblicizzazione, concertazione, consultazione 12
1.3 Alcune questioni aperte 14
1.4 Le tecniche di consultazione 20
1.5 I contenuti del volume 25
Bibliografia 27

2. Esperienze di consultazione in alcuni paesi Ocse e nell'Unione Europea 28
Introduzione: le variabili della consultazione 28
2.1 Gli attori 30
2.1.1 I destinatari dell'AIR e della consultazione 30
2.1.2 I responsabili della consultazione 37
2.2 Le fasi 39
2.3 Le procedure e le tecniche 41
2.3.1 Metodi qualitativi 43
2.3.2 Metodi quantitativi 45
2.3.3 L'uso delle tecnologie informatiche 47
2.4 Gli effetti sul processo regolativo 48
2.4.1 Pubblicità dei risultati e controllo dell'AIR 48
2.4.2 L'efficacia della consultazione 49
2.5 Conclusioni: criticità e principi-guida 49
Bibliografia 54

3. L'uso dei *focus groups* nella consultazione 56
Premessa 56
3.1 Il *focus group*: da un modello standard a tanti tipi diversi 57
3.2 Vantaggi e limiti del *focus group*: quando e come usarlo 62
3.2.1 Vantaggi 63
3.2.2 Limiti 65
3.3 Il *focus group* per la consultazione: fasi operative 69
3.3.1 Creazione dei gruppi 69
3.3.2 Conduzione dei *focus group* 73
3.3.3 Elaborazione ed analisi dei risultati 76

3.4 Conclusioni p. 79
Bibliografia 80

4. Metodi previsionali e analisi di impatto 82
Introduzione 82
4.1 Una breve rassegna dei metodi previsionali 83
4.1.1 Metodi oggettivi 83
4.1.2 Metodi soggettivi 84
4.1.3 Metodi sistemici 88
4.2 Il Delphi e l'analisi di impatto incrociato 89
4.2.1 Il Delphi: caratteristiche ed applicazioni 89
4.2.2 Analisi di Impatto Incrociato 95
4.3 Conclusioni: il Delphi nella consultazione 102
Bibliografia 105

5. Le inchieste di opinione 107
Introduzione 107
5.1 Caratteristiche ed applicazioni 109
5.2 Il campionamento 110
5.2.1 La lista di campionamento (*sample frame*) 111
5.2.2 Le procedure di selezione delle unità 112
5.2.3 Il problema delle non risposte 115
5.3 La dinamica dell'intervista 117
5.3.1 Ruolo di intervistatore 118
5.3.2 Natura del compito 119
5.4 Il questionario 120
5.4.1 Tipo di domande: aperte o chiuse? 120
5.4.2 Modalità di risposta 124
5.4.3 La formulazione delle domande 129
5.4.4 L'ordine delle domande 132
5.4.5 Una comparazione delle diverse modalità di somministrazione 133
5.5 Conclusioni 134
Bibliografia 137

6. Principio di precauzione e analisi di impatto della regolazione 138
6.1 Le nuove frontiere dell'analisi di impatto della regolazione 138
6.2 La fallacia della composizione 139
6.3 La scienza nella regolazione 140
6.4 La valutazione del rischio 143
6.5 Un'idea alla ricerca di una definizione 144
6.6 Il principio di precauzione e l'OMC: il caso degli ormoni nella carne bovina 146
6.7 La *Communication on the Precautionary Principle* della Commissione 149
6.8 Il principio di precauzione e la logica del processo decisionale 152
6.9 Conseguenze politiche e sociali 156
6.10 Conclusione: la politica della precauzione 159
Bibliografia 161

7. Un nuovo processo di consultazione per l'AIR comunitaria p. 162
7.1 Il processo attuale 162
7.1.1 Linee guida generali 162
7.1.2 Linee guida specifiche 163
7.1.3 Le iniziative 163
7.2 La consultazione nella pratica 165
7.2.1 Esempi 166
7.2.2 Le opinioni delle parti interessate 169
7.2.3 Conclusioni 169
7.3 Quale futuro? 170
Bibliografia 172

8. L'AIR dal punto di vista della piccole e medie imprese (PMI) 173
8.1 Il potenziale innovativo dell'analisi di impatto della regolazione 173
8.1.1 L'eccesso di regolazione 173
8.1.2 La valenza dell'opzione zero 174
8.1.3 Un *budget* per la regolazione 175
8.2 I limiti della introduzione dell'AIR nell'ordinamento giuridico italiano 177
8.2.1 Il carattere sperimentale 177
8.2.2 La non obbligatorietà per le regolazioni di fonte 177
parlamentare e regionale 178
8.3 Suggerimenti dal punto di vista delle PMI 178
8.3.1 Principi di qualità e di eccellenza per la regolazione 178
8.3.2 La verifica *ex post* 178
8.4 La procedura di consultazione nel caso delle PMI 179
8.4.1 Osservazione preliminare 179
8.4.2 Chi effettua la consultazione 180
8.4.3 Chi deve essere consultato 180
8.4.4 Come trarre risultati dalla consultazione 181

Presentazione

L'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) è uno degli strumenti chiave per il miglioramento della qualità delle norme. Le innovazioni che essa comporta nel loro processo di produzione sono molteplici. Innanzitutto, essa richiede la valutazione di una pluralità di opzioni regolative e la giustificazione di quella che poi verrà prescelta, in quanto si prevede che sarà capace di generare benefici superiori ai costi che essa produce. Di conseguenza una componente cruciale dell'AIR è appunto la valutazione dei costi e dei benefici, alla quale è dedicato uno dei volumi della presente collana.

In secondo luogo, l'AIR sollecita i decisori a considerare in modo più attento e completo le varie esigenze sociali: sia quelle alle quali il provvedimento intende far fronte, sia quelle dei gruppi che dal provvedimento potrebbero essere danneggiati. Talora si tratta di esigenze che hanno grande visibilità e influenza. In altri casi, invece, i soggetti portatori degli interessi coinvolti dal provvedimento sono disorganizzati, inconsapevoli, disattenti, o, anche se consapevoli, non in condizioni di far sentire la propria voce.

L'AIR – così come viene delineata nelle raccomandazioni dell'OCSE e nelle esperienze più significative dei paesi ove essa è da tempo praticata – richiede come passaggio essenziale che vengano rilevate in modo appropriato le esigenze dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni interessate dal provvedimento, attraverso una consultazione mirata.

La consultazione punta a far emergere le percezioni e le preferenze di tutti coloro che verrebbero toccati dal provvedimento ipotizzato in modo metodologicamente rigoroso. Essa aumenta le conoscenze circa la natura, l'entità e la distribuzione sociale, temporale e spaziale dei costi e dei benefici derivanti dall'intervento. Essa deve poi riguardare un'ampia gamma di soggetti, tra cui le realtà produttive di piccole dimensioni, così come le organizzazioni *no profit*, le associazioni di interesse pubblico, testimoni privilegiati e tecnici specialisti del settore che parlino a nome di interessi diffusi, e infine le varie amministrazioni interessate. La consultazione deve essere svolta in modo eminentemente professionale, per ottenere le informazioni che servono davvero, per distinguere i fatti dalle opinioni e dagli interessi, per dar voce anche a chi normalmente non la ha.

È evidente come, oltre a migliorare la qualità della regolazione dal punto di vista del reperimento degli *input* di informazione pertinenti, una corretta consultazione rappresenta un grande passo in avanti anche con riguardo a profili quali l'informazione in uscita verso i cittadini-elettori, la trasparenza dei processi decisionali, una maggiore legittimazione dei procedimenti regolativi e dei risultati che essi raggiungono. Siamo dunque di fronte non soltanto ad un'innovazione di tipo tecnico, ma anche ad una concezione della decisione regolativa più consona ad una società aperta, pluralista, attenta a rispettare la libertà dei cittadini.

Questo volume approfondisce il tema della consultazione a partire dall'esame di diverse esperienze concrete, inclusa quella dell'Unione Europea, delle quali vengono indicati i punti di forza così come quelli di debolezza. Inoltre, vengono presentate alcune delle tecniche alle quali è possibile far ricorso nella realizzazione delle consultazioni, allo scopo di porre in evidenza la loro concreta utilizzabilità, in termini di difficoltà di applicazione, costi, natura e plausibilità delle informazioni ottenibili, in un contesto che non è quello della ricerca diretta a fini conoscitivi, bensì quello dei processi decisionali politico-amministrativi.

Anche questo volume intende fornire un supporto concreto a coloro che sono impegnati nell'introduzione dell'AIR nel nostro paese.

Pia Marconi

Direttore Generale dell'Ufficio
per l'Innovazione
nelle Pubbliche Amministrazioni

1. Introduzione: la consultazione come fattore strategico dell'AIR

1.1 La consultazione nell'AIR

La consultazione è un passaggio chiave nell'Analisi di impatto della regolazione (AIR d'ora in avanti). Unitamente all'analisi costi/benefici, l'uso di forme di consultazione pubblica rivolte ai soggetti più o meno direttamente coinvolti dalle nuove proposte di intervento regolativo (cd. *stakeholders*, cioè coloro che hanno interessi specifici sulla posta in gioco, anche se non dispongono di un potere formale di decisione) viene raccomandato in tutti i documenti ufficiali dell'Ocse e dell'Unione europea, nonché nelle guide sull'AIR predisposte dai governi nazionali, come uno strumento fondamentale per le valutazioni di impatto, da utilizzarsi nelle diverse fasi dell'analisi. In molti casi, inoltre, proprio esigenze di miglioramento delle procedure di consultazione hanno ispirato proposte di riforma del processo regolativo e, contestualmente, dell'AIR.

Ma perché le consultazioni sono divenute tanto importanti nel discorso politico-istituzionale sulla riforma della regolazione, sia a livello nazionale che internazionale e specificatamente europeo?

La risposta è semplice e attiene a due principali questioni: da un lato, il bisogno di legittimazione di poteri pubblici sottoposti ad un processo di declino di consenso da parte dell'opinione pubblica e degli interessi organizzati; dall'altro lato, la complessità insita nella soluzione di problemi collettivi, dovuta alla crescente sovrapposizione – verticale ed orizzontale – dei sistemi d'azione e delle stesse regolazioni.

L'istituzionalizzazione dell'AIR come metodo di supporto alla decisione politica, al cui interno la rilevazione sistematica delle opinioni dei destinatari rappresenta una risorsa strategica a disposizione dei regolatori, è dunque principalmente finalizzata a:

- potenziare la base empirica di riferimento per la decisione, fondando il processo regolativo sull'analisi quantitativa e qualitativa di dati sociali, economico-finanziari ed organizzativi, arricchiti dal contributo conoscitivo dei saperi tecnico-specialistici;
- rispondere alla domanda crescente di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e garantire maggiore apertura, trasparenza e ricettività dei processi decisionali, rendendo controllabili i risultati delle consultazioni e le metodologie di valutazione adottate;

- mettere in luce eventuali conseguenze inattese della regolazione e contribuire ad aggregare consenso su nuove proposte di intervento, anche alternative alla regolazione diretta;
- migliorare l'attuazione delle politiche ponendo *ex ante* le premesse per favorire l'ottemperanza da parte dei destinatari ed accrescere la qualità – in termini di sia efficacia, sia di *cost/effectiveness* (diminuzione dei costi a parità di risultati), sia di efficienza (miglioramento del rapporto costi/benefici) – della regolazione.

Con specifico riferimento alla consultazione, sia i decaloghi dell'Ocse sui principi di *better regulation*[1] e sulle buone prassi per l'AIR[2], sia – più di recente – il Libro bianco sulla riforma delle istituzioni e delle politiche europee adottato dalla Commissione[3], auspicano il coinvolgimento quanto più possibile diffuso ed attivo nel processo di formulazione delle politiche di tutte le parti a vario titolo interessate, in particolare cittadini, gruppi e imprese.

1.2 Pubblicizzazione, concertazione, consultazione

Il richiamo generalizzato ad un uso più esteso, sistematico e trasparente della consultazione nel *policy making*, che trova in parte riscontro in molte esperienze consolidate – ancorché non sempre circoscritte all'AIR – dei sistemi politici europei e dell'area Ocse, evidenzia tuttavia non pochi problemi sotto il profilo operativo, soprattutto se si guarda alla validità metodologica degli strumenti adottati, all'attendibilità dei risultati prodotti e – non da ultimo – all'incidenza delle azioni promosse sull'esito dei processi decisionali.

Alle raccomandazioni ufficiali di perseguire strategie inclusive di coinvolgimento degli *stakeholders*, favorendo forme flessibili e aperte di pluralismo e stili decisionali consensuali, non sempre corrispondono, in altre parole, procedure appropriate. Ciò che in concreto si fa, pur essendo etichettato come consultazione, può determinare un effetto illusorio di consenso, così da giustificare *ex post* – cioè quando in realtà le decisioni sono già state prese – certe specifiche opzioni di intervento regolativo, inducendo tuttavia di frequente conseguenze indesiderabili nell'attuazione delle misure stesse.

In generale, i principali fattori di criticità delle pratiche di consultazione riguardano:

- l'intempestività rispetto alle fasi del processo regolativo;
- il rischio di esclusione – formale o sostanziale – di soggetti invece rilevanti in relazione al problema oggetto di intervento, ma con scarso potere di mobilitazione;
- la mancanza di trasparenza nel reperimento delle informazioni a sostegno delle preferenze espresse;
- la tendenza a restringere il campo di analisi alle sole posizioni convergenti, riducendo il potenziale di conflittualità fra regolatori e regolati;
- la distorsione collegata alla generalizzazione di opinioni invece non rappresentative;

[1] Oecd, *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, Oecd Council, 1995 (http://www.oecd.org/puma).

[2] Oecd, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in Oecd Countries*, Oecd Publications, Paris, 1997.

[3] Commissione europea, *La governance europea. Un Libro bianco*, COM(01)428 def., Bruxelles, 25/7/2001 (http://www.europa.eu.int).

- la genericità dei dati raccolti e la non pertinenza in rapporto ai fini dell'AIR.

In questo quadro, ragionare sulle potenzialità delle consultazioni nell'AIR e – per estensione – nel *policy making*, implica una riflessione sulle forme di comunicazione pubblica e di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali. Vi sono infatti forme diverse di comunicazione pubblica, non tutte propriamente adatte o adattabili come modalità di consultazione appropriate per le finalità dell'AIR, che presuppongono livelli differenziati di partecipazione dei cittadini.

Proviamo a concentrarci – per semplificare – su tre modelli principali, distinti a fini analitici ma ovviamente nella prassi fra loro complementari (come è evidente analizzando i casi internazionali illustrati nel capitolo due):

a) la *divulgazione* di informazioni da parte di autorità regolative su decisioni già approvate o in corso di approvazione, specificatamente rivolta ai soggetti interessati ovvero, più in generale, all'opinione pubblica: è una forma di comunicazione unidirezionale, che procede dall'alto verso il basso, individuando i cittadini – nelle diverse tipologie considerate dal *target* di riferimento – quali semplici consumatori dell'informazione istituzionale, senza prevedere alcun tipo di *feedback* o di retroazione comunicativa;
b) la *richiesta* di informazioni, opinioni e valutazioni da parte di autorità regolative rivolta a specifiche categorie di soggetti sociali ed economici, non solo a loro rappresentanti, e anche a esperti, e finalizzata alla identificazione delle esigenze che potrebbero rendere opportuno un intervento regolativo o di ri-regolazione in uno specifico settore, ovvero delle preferenze associate a strategie diversificate di azione: è una forma di comunicazione bidirezionale, tendenzialmente inclusiva, che prevede un *feedback* da parte dei destinatari, incoraggiando la circolazione diffusa delle informazioni e delle idee sulle rappresentazioni dei problemi e delle soluzioni;
c) lo *scambio* di informazioni, conoscenze e prese di posizione fra autorità regolative e rappresentanti di organizzazioni di interessi (in primo luogo lavoratori sindacalizzati e associazioni di imprenditori) finalizzato alla negoziazione, formale o informale, delle preferenze sulla posta in gioco relativa ad un problema settoriale: è una forma di comunicazione anch'essa a doppia direzione, ma tuttavia di tipo esclusivo, che limita il coinvolgimento nell'arena decisionale ai soli soggetti "rappresentativi" ed è finalizzata al raggiungimento dell'accordo tra le parti ammesse al tavolo decisionale, attraverso soluzioni di compromesso.

Se le procedure di *pubblicizzazione* (di cui al punto *a*), costituiscono un primo importante passo per rendere note le scelte pubbliche, anche in corso di definizione, è chiaro che il non prevedere meccanismi di risposta da parte dei cittadini (singoli o organizzati) le esclude per definizione quali forme di consultazione per l'AIR. Al più, tale procedura informativa viene auspicata per rendere noti i risultati dell'AIR, unitamente al testo finale della proposta di intervento, prima che la stessa venga approvata in via definitiva dalle autorità regolative competenti.

Al tempo stesso, le modalità di *negoziazione* o *concertazione* (di cui al punto *c*), che invece puntano al coinvolgimento diretto nell'arena decisionale dei rappresentanti degli interessi organizzati, secondo modalità tipiche del modello neo-corporativo, restringono troppo il campo di azione, non contemplando categorie o soggetti – e quindi risorse cognitive – che invece potrebbero rivelarsi utili sotto il profilo della valutazione di impatto, poiché rilevanti per l'individuazione delle conseguenze dell'intervento regolativo, specialmente nei casi in cui si prevedono costi diffusi su un numero elevato di soggetti o in generale sulla collettività.

Risultano invece più pertinenti all'AIR i flussi di comunicazione interattiva descritti al punto *b)*. È in questo caso che si può parlare di vera e propria *consultazione*, non limitata nei meccanismi di risposta da parte dei destinatari, né esclusiva rispetto a soggetti che non siano rappresentanti formali di interessi organizzati. Simili forme di consultazione – molto diversificate nell'esperienza concreta quanto a tecniche e strumentazioni – dovrebbero comunque poter preservare i regolatori dal rischio della "cattura" da parte dei regolati (di solito non garantita dalle pratiche concertative) e al tempo stesso consentire una indagine più approfondita ed esaustiva (al contrario di quanto sia reso possibile dalla mera informazione istituzionale) sui fattori da considerare nella progettazione normativa.

La consultazione così intesa viene quindi identificata non già come una pratica concertativa, né solo come una forma di pubblicizzazione di scelte politiche già confezionate, bensì quale vero e proprio *metodo di indagine*, che ha lo scopo di rendere esplicite le premesse decisionali, consentendo la raccolta di dati e opinioni e la circolazione delle informazioni, per mettere in luce – eventualmente in una fase più avanzata della ricerca – i vantaggi e gli svantaggi percepiti rispetto alle diverse ipotesi di intervento.

1.3 Alcune questioni aperte

Una recente conferma dell'opportunità di circoscrivere la consultazione in modo analogo a quanto abbiamo provato a fare nel paragrafo precedente ci viene dal già citato Libro bianco sulla *governance* europea[4], ove per un verso si legge che "le istituzioni e le autorità nazionali devono moltiplicare i propri sforzi per migliorare le consultazioni sulle politiche dell'Unione. Consultazioni più adeguate ovviamente arricchiscono, non sostituiscono, l'elaborazione delle decisioni da parte delle istituzioni. Ciò che è necessario *è rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo* adottata da tutte le istituzioni europee". Tale auspicio rivolto al futuro è per altro verso accompagnato da una diagnosi non certo lusinghiera della situazione odierna: "Vi è attualmente scarsa chiarezza su come avvengono le consultazioni e su chi viene ascoltato dalle istituzioni. La Commissione dispone di circa 700 organi consultivi specializzati per un'ampia gamma di politiche. Il moltiplicarsi di negoziati internazionali incrementa ancora le consultazioni *ad hoc*".

[4] Commissione europea, *La governance europea…*, *cit.*, pp. 17 e ss.

Viene pertanto annunciata la razionalizzazione del sistema, il che dovrà significare non tanto mettere la sordina al confronto tra posizioni e idee, quanto piuttosto uno sforzo di rendere la consultazione ad un tempo più incisiva sulle decisioni da adottare e meno opinabile nei risultati, sia dal punto di vista di coloro che vengono consultati, sia da quello delle autorità regolative che fanno uso delle indicazioni che emergono dalla consultazione. La soluzione indicata dalla Commissione, oltre alla pubblicazione di un elenco degli attuali organi consultivi di settore, è la formulazione di "un *codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard)*", concernenti gli argomenti, i tempi, le modalità e i soggetti della consultazione. "Tali standard ridurranno il rischio che i politici si limitino ad ascoltare argomentazioni unilaterali oppure di determinati gruppi che si assicurino accesso privilegiato in base a interessi settoriali o alla nazionalità, il che costituisce un punto debole del metodo attuale delle consultazioni *ad hoc*. Tali standard devono migliorare la rappresentatività delle organizzazioni della società civile e strutturarne i dibattiti con le istituzioni".

Come è evidente, nell'accezione della Commissione la consultazione abbraccia certamente almeno un circoscritto ambito di attività, quella degli organi consultivi e dei rappresentanti di governi, amministrazioni, gruppi di interesse, nonché esperti che in essi sono presenti. Per altro verso, però, nel paragrafo precedente abbiamo definito consultazione anche la richiesta di informazioni, opinioni e valutazioni direttamente ai singoli componenti di più o meno vaste categorie sociali, le quali potrebbero in teoria essere *sentite* addirittura nella loro interezza. Siamo allora di fronte a due concetti differenti, se non opposti, di consultazione? Uno, il primo, riguardante cerchie ristrette ed elitarie di *policy specialists*; l'altro, il secondo, mirerebbe invece ad estendere al massimo l'accesso alle decisioni pubbliche e le occasioni di influenzarne l'andamento, in nome delle nuove forme di partecipazione, rese tra l'altro sempre più agevoli dalla possibilità di una democrazia telematica? Non esiste forse una contrapposizione irriducibile tra l'opacità dei processi decisionali della comitologia, che ha finora caratterizzato la formazione di molte politiche comunitarie, e l'apertura, la possibile conflittualità, l'ampiezza dell'accesso riscontrabili in una consultazione diretta al pubblico più vasto, che addita appunto possibili nuove forme di democrazia diretta?

Il termine consultazione, per quanto ci si sforzi di precisarne i contorni, è troppo frequente nell'uso corrente, troppo evocativo e connotato per lasciarsi legare in via esclusiva ad una singola accezione. Anche escludendo i significati di pubblicizzazione e di concertazione, resta comunque un ambito semantico assai ampio, che può ricoprire fenomeni tra loro diversissimi, o addirittura opposti. D'altro canto, è necessario tentare di distinguere i diversi significati, scegliendo di riferirsi a quello che, tra i possibili, apparirà il più adeguato ai fini dell'AIR.

In prima approssimazione, sembrerebbe indubbiamente esservi una notevole e decisiva differenza tra la consultazione rivolta ai pochi (esperti, rappresentanti) e quella rivolta ai molti (intere popolazioni di soggetti, ovvero campioni rappresentativi di tali categorie). Ad un

estremo sta il comitato consultivo i cui componenti si contano sulle dita di una mano, all'altro estremo il referendum rivolto all'intera nazione. Dal punto di vista delle modalità concrete, ovviamente, vi è una grande distanza tra le due ipotesi. Ma la differenza concettualmente e praticamente più importante è un'altra, che non riguarda tanto *la quantità* delle persone alle quali chiediamo qualcosa, bensì *che cosa* chiediamo loro. Le diversità nel numero e nella composizione dei gruppi di soggetti consultati saranno allora una conseguenza della natura dei quesiti, anziché la caratteristica decisiva della forma di consultazione di volta in volta intrapresa.

Se ciò che chiediamo riguarda *preferenze*, *atteggiamenti*, *prese di posizione* di tipo personale circa l'opportunità, la coerenza con valori di giustizia, gli effetti su interessi precostituiti del provvedimento regolativo in via di adozione, l'ideale sarebbe che il regolatore rivolgesse le sue domande a *tutti* i componenti del gruppo o dei gruppi interessati. Se ciò non è possibile per ragioni di tempo o per eccessiva onerosità, dovrebbe essere allora necessario quanto meno interpellare un campione rappresentativo del gruppo o dei gruppi medesimi.

Modalità di consultazione diverse non garantiscono che vengano effettivamente rispecchiate tutte le differenti posizioni esistenti, nonché il modo e le proporzioni secondo cui queste si distribuiscono all'interno della popolazione di riferimento. Di conseguenza, prassi oggi invalse in alcuni paesi (come il Regno Unito), quali la pubblicazione (anche via Internet) di un *consultation paper* contenente le possibili opzioni e i problemi più rilevanti, seguita da un invito a fare pervenire osservazioni, sono di per sé assai significative, ma strutturalmente insufficienti, in quanto l'insieme di coloro che effettivamente risponderanno sarà sempre minore dell'insieme di coloro che avrebbero dovuto essere consultati, poiché verranno sovrarappresentati i soggetti dotati di certe risorse (tempo, interesse specifico per la materia, denaro per retribuire consulenti cui far formulare osservazioni salienti, etc.) e sottorappresentati o non rappresentati tutti gli altri. In casi del genere, sarà giocoforza ricorrere anche alle inchieste campionarie, se non a veri e propri censimenti/referendum, salvi i casi in cui siano presenti organizzazioni o associazioni in grado di rappresentare la posizione delle varie categorie (sebbene si ponga comunque il problema di dar separatamente voce anche ai non iscritti, così come quello di verificare i processi interni di elezione, formazione delle decisioni, comunicazione).

Ma non si tratta soltanto di un problema di tecniche. Una autentica consultazione *per decidere*, in cui le preferenze e gli orientamenti di valore vengano registrati allo scopo di dar loro un corrispondente peso nelle decisioni, sostanzierebbe una forma di partecipazione politica nuova, diversa dalla democrazia rappresentativa. Al limite, le decisioni pubbliche dovrebbero risultare dalla *aggregazione delle preferenze* espresse, che verrebbe a dettare agli attori tipici delle democrazie rappresentative (maggioranze parlamentari ed esecutivi) scelte che questi ultimi non potrebbero che registrare.

Un simile scenario, tuttavia, è inaccettabile per almeno due ragioni. In primo luogo, la pretesa di poter aggregare le preferenze espresse

(quand'anche queste sussistessero) in una univoca scelta collettiva si scontra con una serie di insormontabili ostacoli da tempo studiati tanto in teoria politica che in economia pubblica (quali il problema dell'intensità e della possibilità di manifestazione opportunistica delle preferenze medesime, il paradosso di Condorcet quando le alternative in gioco sono superiori a due, il teorema dell'impossibilità di Arrow, e così via)[5]. In secondo luogo, la democrazia rappresentativa (che esiste anche per consentire comunque l'adozione di scelte collettive, nonostante gli ostacoli suddetti) non tollera di vedersi sistematicamente sovrapporre un circuito decisionale differente da quello in cui il potere di scegliere spetta a decisori a legittimazione elettiva e formalmente senza vincolo di mandato. Ciò potrebbe in linea teorica avvenire in casi eccezionali, come i referendum propositivi su alternative binarie, ovvero su materie espressamente sottratte al circuito decisionale rappresentativo fondato su decisioni maggioritarie adottate da rappresentanti elettivi. Si tratta peraltro di casi il cui ricorrere va di volta in volta riscontrato, e che esulano dall'ambito della presente trattazione. Ne segue che occorre fare molta attenzione, quando si parla di consultazione a fini *deliberativi*, precisando che chi conclude la deliberazione con l'esercizio di un potere decisorio è comunque un soggetto diverso da chi viene consultato.

La prima conclusione è pertanto che, quando attraverso la consultazione si intende rilevare preferenze e interessi, da ciò non segue che questi dovranno necessariamente avere un qualche peso nel processo deliberativo-decisionale. Essi vanno soltanto tenuti in considerazione. Trattandosi di una decisione regolativa che si traduce in un atto legislativo, il disattenderli avrà conseguenze di natura politica. Trattandosi invece di decisione regolativa che si traduce in un atto amministrativo, sussisterà in genere un obbligo a motivare perché talune preferenze espresse sono state disattese, con l'eventualità che i soggetti che si ritengono lesi impugnino la decisione nelle sedi appropriate per difetto di motivazione (il che apre una finestra sulla opportunità di un controllo giudiziario sulle decisioni regolative non legislative, nonché sui suoi possibili effetti perversi, tema che tuttavia qui non è possibile approfondire)[6].

Per completezza, va infine richiamato un caso in cui nell'analisi di impatto ed in particolare nell'analisi costi/benefici, le preferenze rilevate possono divenire circostanze di fatto: quello della valutazione dei beni fuori mercato, come l'ambiente, in cui, non essendo possibile attribuire direttamente a questi un valore economico, mancando appunto un prezzo di mercato, si può procedere chiedendo ad un campione rappresentativo della popolazione interessata una valutazione contingente del bene[7].

Se invece ciò che chiediamo è non tanto l'espressione di preferenze, bensì informazioni *su fatti*, quello che importa non è di avere sempre un gran numero di consultati, bensì anzitutto che le risposte ottenute siano plausibili. La consultazione sarà tanto più corretta quanto più elevata sarà la garanzia di attendibilità delle informazioni che essa produce. La possibilità di generalizzarne le conclusioni, poi, non dipenderà tanto dalla rappresentatività del campione dei consultati,

[5] Si veda per tutti P. Martelli, *La logica della scelta collettiva*, Il Saggiatore, Milano, 1983; sia consentito anche il rinvio ad A. La Spina, *La decisione legislativa*, Giuffré, Milano, 1989.

[6] Sul punto, cfr. L. Barra Caracciolo, *Funzione amministrativa e amministrazione neutrale nell'ordinamento U.S.A. – Profili comparativi con l'esperienza italiana*, Giappichelli, Torino, 1997; A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000 e letteratura ivi richiamata.

[7] Cfr. F.G. Nuti, *La valutazione economica delle decisioni pubbliche – Dall'analisi costi/benefici alle valutazioni contingenti*, Giappichelli, Torino, 2001; F. Sarpi, *Criteri di valutazione di alcuni beni non scambiati sul mercato*, in S. Momigliano, F.G. Nuti, *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione (AIR)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Rubbettino, Soveria-Mannelli, 2001.

quanto piuttosto dalla correttezza dell'informazione ottenuta insieme alla correttezza dell'informazione sulla categoria di riferimento.

Ad esempio, nell'ipotesi in cui vi sia un provvedimento regolativo che impone un onere amministrativo aggiuntivo alla categoria dei barbieri, e si sa che questi sono un milione di soggetti sul territorio nazionale, e si sa anche con certezza che ai fini di tale onere tutte le botteghe di barbiere sono da considerarsi equivalenti, sarà sufficiente, ma è un caso limite, consultare un solo barbiere scelto a caso (ovvero due o tre, per sicurezza), ottenere da lui una valutazione circa l'entità del costo derivante dal predetto onere, giudicare attendibile (se ne ricorrono i presupposti) tale valutazione, moltiplicarla per un milione, ottenendo così il costo complessivo dell'onere in questione. Se invece qualcuno dei presupposti in questione varia (ad esempio, non vi è certezza sull'estensione della categoria, ovvero non è appropriato considerare equivalenti tra loro tutti i componenti) si dovrà procedere di conseguenza, segmentando la categoria in tante sottoclassi quante siano necessarie, sentendo un certo numero di soggetti per sottoclasse, facendo intervenire delle stime, e così via.

Va pur detto che vi sono casi in cui la gente comune, anche se potenzialmente interessata ad un provvedimento, non è in grado di giudicarne le conseguenze, né di quantificare i relativi costi e benefici. Anche se chiedessimo informazioni, valutazioni, ovvero preferenze ed opinioni, le risposte mancherebbero, o sarebbero inattendibili, perché tali informazioni, valutazioni, preferenze e opinioni semplicemente non ci sono, e sarebbero tutt'al più stimolate nel momento in cui il quesito viene posto, con l'elevata probabilità che si generino risposte infondate, o date a caso. Sono del resto molti i casi in cui le informazioni dipendono in modo cruciale da chi viene sentito e da come ciò avviene, sicché è sempre necessario (come si vedrà nei capitoli dedicati alle tecniche di rilevazione) mantenere un rigoroso controllo sulle metodologie di consultazione.

In casi del genere, allora, è inevitabile il ricorso a soggetti dotati di una conoscenza specialistica della materia. Ecco dunque la consultazione degli esperti al fine di ottenere giudizi di fatto. Il punto è che non sempre ciò che si chiede agli esperti riguarda fatti *duri*, sui quali sussistono giudizi condivisi (sia pure entro cerchie ristrette). In molti casi si tratta di stime su rischi o su scenari possibili, ovvero comunque di giudizi di fatto che presuppongono premesse di per sé controverse anche entro le comunità specialistiche. A ciò va aggiunto che l'esperto non sempre parla come portatore di una conoscenza pura e disinteressata, ma può essere in molti modi condizionato nel suo giudizio da rapporti di natura economica, politica, etc. Ciò vuol dire che bisogna fare a meno della consultazione degli esperti? È una conclusione che va necessariamente rifiutata, vista l'importanza crescente che in termini sia quantitativi che qualitativi rivestono quei provvedimenti regolativi in cui gli aspetti che richiedono un giudizio di esperti sono cruciali. Pensiamo alla sanità, all'alimentazione, all'ambiente, ai trasporti, alle telecomunicazioni, ma anche alla previdenza, alla regolazione dei mercati di capitali, e a moltissimi altri campi. Occorre piuttosto ren-

dere trasparente, responsabile e strutturata tale consultazione, non mancando di individuare e sottoporre a critica i suoi difetti concreti.

Il già richiamato Libro bianco[8] ammette che "le recenti crisi nel settore alimentare hanno posto in rilievo l'importanza d'informare il pubblico ed i politici su quanto è certo e su quanto invece è ancora incerto, ma queste crisi hanno anche minato la fiducia del pubblico nell'elaborazione delle politiche basate sui pareri degli esperti. L'opacità del sistema dei comitati di esperti dell'Unione e l'assenza di informazione sulle modalità dei loro lavori non giovano alla percezione che il pubblico ha di queste politiche. Spesso non è chiaro chi decida effettivamente, se l'esperto o chi detiene autorità politica. Al tempo stesso, un pubblico meglio informato tende a mettere sempre più in questione la fondatezza della decisione e l'indipendenza dei pareri degli esperti".

Si tratta, prosegue il Libro bianco, di problemi che "si fanno più acuti ogni volta che l'Unione è tenuta ad applicare il principio di precauzione ed a svolgere il proprio ruolo nella *valutazione e gestione dei rischi*. Da vari anni la Commissione risponde a queste preoccupazioni, per esempio quando, nel 1997, ha riformato il suo sistema di comitati scientifici avendo cura di pubblicare i pareri scientifici di tali comitati... Dal giugno 2002 la Commissione renderà noti orientamenti su come intende raccogliere e utilizzare la consulenza degli esperti per assicurare che essa sia affidabile, pluralistica e integra. Si deve anche prevedere di render pubblici i pareri ricevuti. Nel corso del tempo questi orientamenti potranno costituire la base di un'impostazione comune per tutte le istituzioni e gli Stati membri".

Al di là dell'ottimismo forse eccessivo di queste ultime dichiarazioni (cfr. il capitolo sul principio di precauzione in questo volume per l'analisi di un caso in cui la consultazione degli esperti è stata insufficiente, in certi casi disattesa, oppure ha dato esiti discutibili), è indubbio che, per un verso, la trattazione dei pareri degli esperti pone problemi di progettazione istituzionale assai più delicati rispetto a quella delle persone comuni, mentre per altro verso essa appartiene a pieno titolo, se rettamente intesa, alla consultazione relativa a giudizi di fatto.

Va notato, a conclusione di questo paragrafo, che la distinzione tra consultazioni volte a rilevare informazioni fattuali e consultazioni volte a rilevare preferenze, pur essendo chiara e intuitiva in linea teorica[9], non sempre è facile da mantenere in pratica. In moltissimi casi dalle consultazioni emergeranno tanto informazioni quanto preferenze. Va poi sottolineato come possa esservi, da parte del decisore politico, talvolta anche un interesse a non tenere separati i due aspetti. Così, nell'esperienza britannica, che certamente è oggi quella più avanzata in Europa, è stato recentemente adottato un vero e proprio *Code of practice*[10] sulle consultazioni in forma scritta, ove in esordio si dichiara che la finalità principale di tale forma di consultazione è il miglioramento delle decisioni, sia attraverso la predisposizione di valida evidenza empirica, sia tenendo in considerazione il punto di vista e l'esperienza dei potenziali destinatari, nonché una pluralità di opzioni innovative. In questo senso, la consultazione acquista un chiaro orientamento fattuale.

[8] Commissione europea, *La governance europea…*, *cit.*, p. 20.

[9] La si ritrova, tra l'altro, anche in documenti ufficiali, come quello del governo britannico volto a fornire indicazioni per il secondo tipo di ricerca: Cabinet Office, *Guidance on Government Research into Public Attitudes and Opinions*, http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2000/guidance_on_government_research_attitudes.htm (visitato il 2/8/2001).

[10] Cfr. Cabinet Office, *Code of practice on written consultation*, novembre 2000, http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm (visitato a settembre 2001).

Lo stesso *Codice*, però, aggiunge subito dopo che la consultazione serve anche a consentire di dire la propria a chiunque sia interessato, che essa deve essere la più ampia possibile (quanto a numero di soggetti consultati), e che deve infine permettere un dialogo aperto sulla scienza. Come è evidente, siamo qui di fronte ad un'idea di consultazione in cui si mira *anche* a rilevare atteggiamenti e preferenze, allo scopo non tanto di rendere più *informata* la decisione, quanto piuttosto di renderla più *legittima*, più capace di attrarre consenso, ovvero di delegittimare il dissenso. Ai gruppi ai quali era stata data la possibilità di farsi sentire sarà più facile replicare, ove si lamentassero dei costi loro inflitti da una data decisione, che avevano avuto l'opportunità di farlo a tempo debito. In ogni caso, ciò contribuirà a indebolire la loro posizione. La previsione di una possibilità astratta di partecipazione ad un processo decisionale è già di per sé un modo per legittimarne l'esito, a prescindere dal suo contenuto[11].

1.4 Le tecniche di consultazione

Tra le più utilizzate tecniche di consultazione vanno ricordate almeno le seguenti:

- inchieste campionarie;
- *panels*;
- interviste semistrutturate;
- pubblicizzazione di un documento di consultazione e richiesta di risposte in forma scritta (procedura di *notice-and-comment*);
- *focus groups*.

Con specifico riguardo alla consultazione degli esperti, va anche ricordata la *Delphi technique*.

Le varie tecniche possono essere valutate sulla base di almeno tre criteri: l'onerosità di realizzazione; l'attendibilità e la validità dei risultati ottenibili; l'utilità e l'esaustività di questi ultimi ai fini dell'AIR.

Le *inchieste campionarie* si basano su interviste strutturate, rivolte a soggetti appartenenti a campioni rappresentativi della o delle popolazioni oggetto di analisi, tramite questionari a domande chiuse (in cui cioè il numero e il tipo delle risposte sono prestabiliti), inviati per posta ed auto-compilati; in alternativa, i questionari possono essere somministrati da intervistatori addestrati *ad hoc*, telefonicamente o faccia-a-faccia. La libertà che tale tecnica lascia all'intervistato è limitata alla scelta tra alternative di risposta precostituite ed è molto ridotta per l'intervistatore. Ciò al fine di massimizzare la trattabilità dei dati ottenuti allo scopo di analizzare le relazioni tra le variabili e sottoporre a controllo in modo rigoroso e replicabile le ipotesi di partenza.

L'inchiesta campionaria è dunque uno strumento conoscitivo potente, che ha senso utilizzare quando ricorrano congiuntamente varie condizioni: i) una sufficiente disponibilità sia di risorse finanziarie sia di tempo (necessario per la redazione dei questionari, la compilazione dei medesimi, l'elaborazione dei dati ottenuti); ii) una netta delimitazione delle popolazioni di riferimento; l'individuazione di campioni rappresentativi in senso probabilistico; l'effettiva compila-

[11] Per una trattazione estesa del punto si rinvia al classico contributo di N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 1968, trad. it. *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffré, Milano, 1995.

zione da parte dei soggetti appartenenti al campione; iii) la previa formulazione di ipotesi, sulle quali imperniare le domande chiuse.

È facile mostrare come, nel caso dell'AIR, è improbabile che si verifichi anche una soltanto di tali condizioni. Quanto al punto i), anche ammettendo che vi sia una disponibilità finanziaria, non è frequente che si possano attendere gli almeno sei mesi necessari per la redazione, la somministrazione e l'elaborazione dei questionari.

Quanto al punto ii), a meno che non si abbia a che fare con un gruppo di destinatari molto circoscritto e quantitativamente ridotto, che consenta la realizzazione di interviste individuali sull'intero universo, cioè a tutti i potenziali destinatari diretti, si ricorre di solito al campionamento, che riduce il numero dei soggetti da intervistare, mantenendo garanzie di rappresentatività statistica e generalizzabilità dei risultati. Dovremmo allora avere previamente informazioni affidabili circa le caratteristiche e le dimensioni dei vari gruppi di soggetti da intervistare. Raramente si tratta di un gruppo soltanto. Per ciascun gruppo andrebbe comunque previsto un questionario apposito, da realizzare tramite una inchiesta pilota preliminare (il che fa lievitare costi e tempi). Inoltre, nel caso in cui non conoscessimo dimensioni e caratteri del o dei gruppi di riferimento, non saremmo in grado di estrarre o comunque costruire campioni rappresentativi. Infine, ammesso che il campione sussista, l'enorme frequenza delle non risposte ai questionari, unita all'alta probabilità che una quota non accertabile dei soggetti che comunque rispondono lo faccia senza la dovuta attenzione, inficia spesso l'attendibilità e la validità dei risultati. Di più, le non risposte o le risposte date a caso potrebbero avere un carattere sistematico, cioè riguardare un certa categoria di soggetti (quelli molto impegnati, o molto resistenti, o poco informati, o residenti in certe aree del paese, e così via), categoria che verrebbe così ad essere esclusa o sottodimensionata nel quadro della consultazione. Tali difetti potrebbero, solo in parte, essere superati tramite la somministrazione dei questionari a cura di intervistatori specializzati, ma ciò comporterebbe inevitabilmente anche un aumento dei costi.

Quanto al punto iii), è raro che sussistano ipotesi talmente definite da consentirci di costruire domande chiuse. Anzi, a meno di non vedere l'inchiesta come una rilevazione del gradimento dei vari gruppi circa un'opzione regolativa già perfettamente definita, ciò che spesso serve all'AIR è, proprio al contrario, di ottenere elementi per valutare opzioni *diverse* e per far emergere costi e benefici collaterali non previsti. In tale prospettiva, può non avere molta importanza che i risultati siano rappresentativi in senso statistico. Ma se così è, l'enorme impegno richiesto dall'inchiesta campionaria sembra a questo punto eccessivo.

In definitiva, l'inchiesta campionaria (che oggi è tra tutte le tecniche quella più codificata, sicché a date condizioni i suoi risultati possono essere altamente informativi e rigorosi) appare adeguata ai nostri fini soltanto in alcune circostanze, specie quando si desidera rilevare non giudizi di fatto, ma piuttosto preferenze e opinioni, ovvero la disponibilità a pagare, come avviene nelle indagini condotte con il metodo della valutazione contingente dei beni extramercato, in cui il

ricorso a questa tecnica appare obbligato. Per queste ragioni, abbiamo riservato un apposito capitolo alla presentazione più dettagliata delle fasi e dei problemi dell'inchiesta campionaria.

D'altro canto, nella maggior parte dei casi essa risulta alquanto lunga e dispendiosa; non garantisce, a meno di un impegno che può non essere ragionevole sostenere, risultati attendibili e validi; e soprattutto non sempre fornisce proprio le informazioni più utili per l'AIR.

La presentazione della metodologia basata su *panels* richiede qualche precisazione terminologica, dal momento che si parla indifferentemente di *panel* con riferimento a modalità di indagine assai distanti tra loro. In una certa accezione del termine un *panel* è un gruppo di *soggetti competenti* la cui disponibilità a rispondere sia stata previamente verificata. Ad essi vengono poi sottoposti, in momenti differenti (sicché si parla di inchiesta longitudinale), questionari a domande chiuse, ovvero questionari semistrutturati (che cioè prevedono domande chiuse e, soprattutto, domande aperte). Occorre poi distinguere tra *panels* statisticamente non rappresentativi, di piccole dimensioni, che possono esser composti da specialisti oppure no, e *panels* composti in modo da garantire una rappresentatività statistica rispetto all'universo di riferimento, normalmente comprendenti gente comune. È infine anche possibile che i membri di un *panel* di piccole dimensioni interagiscano tra loro (ad esempio, venendo riuniti periodicamente in *focus groups*).

Concentriamoci adesso su due accezioni, tra le possibili: piccoli *panels*, comprendenti in tutto o in parte soggetti bene informati sull'argomento; grandi *panels*, composti da un campione di individui (anche di migliaia di persone) che aspira ad essere statisticamente rappresentativo della popolazione di riferimento.

I componenti di un *panel* vengono in entrambi i casi interpellati sullo stesso argomento, o anche su più argomenti, con riguardo a momenti successivi. Il piccolo *panel* ha il pregio di costare molto meno dell'inchiesta campionaria e di garantire una elevata percentuale di risposte (la totalità, se i componenti vengono intervistati direttamente, e non tramite questionario postale). I suoi risultati non sono ovviamente rappresentativi in senso statistico.

Il grande *panel*, invece, costa di più, ma sempre meno di una inchiesta campionaria. Ciò ovviamente a condizione che ciascuna amministrazione ne costruisca *pochi*, ovvero soltanto uno, in relazione alle varie materie di propria competenza. Infatti, se per ciascuna ipotesi di provvedimento regolativo si costituisse un *panel* apposito, i costi diverrebbero proibitivi. Il grande *panel* comporta dunque un risparmio di risorse quando è *multiscopo* (cioè quando l'opinione dei componenti viene richiesta su più argomenti) e a domande chiuse.

Come vengono interrogati i membri dei *panels*? Se vengono compilati questionari a domande chiuse, emerge lo stesso difetto notato per le inchieste: non sapendo il regolatore in anticipo tutto ciò che gli servirebbe sapere, difficilmente potrà acquisire nuove informazioni tramite risposte formulate su alternative prestabilite. Inoltre, quando gli stessi soggetti vengono interpellati più volte sullo stesso argomento, le risposte date da coloro che non hanno una posizione definita sul

punto divengono talvolta inattendibili per una qualche accidentalità che interviene sui livelli di attenzione e di informazione.

Ai fini dell'AIR sarebbero da includere in un piccolo *panel* soggetti particolarmente attenti alle tematiche oggetto di indagine. Ma si otterranno informazioni nuove soprattutto rivolgendo loro domande aperte. Ciò non appare congruente, però, quando si ha un grande *panel*, che impone questionari con domande chiuse.

Se interpelliamo gli stessi soggetti più volte, ma su argomenti differenti (anche con domande aperte), i costi diminuiscono, ma i rischi di distorsione aumentano. Per un verso, è possibile che i soggetti siano disinformati o disattenti su molte delle questioni loro sottoposte, e che diano quindi alcune o molte risposte a caso, il che rende ovviamente inattendibili i risultati dell'esercizio. Per altro verso, essi saranno consapevoli di essere membri di un *panel* frequentemente interpellato su diversi argomenti socialmente rilevanti, e come tali potranno sentirsi investiti di una sorta di funzione di portavoce della popolazione di riferimento, il che spesso comprometterà la naturalezza delle loro risposte. Tra l'altro, sapendo che ciò che affermano avrà un qualche peso nella definizione della volontà popolare, alcuni soggetti potrebbero fare assai più attenzione a rispondere non tanto nel modo più immediato e spontaneo, bensì in quello più favorevole ai propri punti di vista e interessi. Il risultato sarà che non tutti gli interessi di volta in volta rilevanti per ciascuna singola ipotesi di provvedimento verranno adeguatamente rispecchiati in casi del genere. Di qui il suggerimento di rimpiazzare frequentemente i membri dei *panels* (anche di grandi dimensioni), per quanto ciò faccia lievitare i costi, e possa creare – per i grandi *panels* – difficoltà dal punto di vista della rappresentatività statistica.

Il grande *panel* multiscopo presenta debolezze sia quanto a validità e attendibilità, sia quanto ad esaustività e utilità dei risultati. Piccoli *panels* composti da persone bene a conoscenza della materia (interrogate con domande aperte), possono invece costare poco, essere mirati sui singoli temi, e risultare altamente informativi. D'altro canto, è qui ancor più elevato il rischio che i componenti, dopo un certo tempo, "comincino a familiarizzarsi con il proprio compito talmente bene da iniziare a sentirsi parte dell'organizzazione"[12], perdendo così credibilità quali *rappresentanti* di punti di vista che dovrebbero essere quelli della cittadinanza, delle imprese, dei destinatari, e così via".

In definitiva, lo strumento del *panel*, nelle sue varie accezioni (piccolo o grande e multiscopo), può sembrare in prima battuta una soluzione relativamente poco costosa al problema della consultazione, ma presenta difetti tali (soprattutto nelle consultazioni relative a informazioni fattuali, nonché, se si tratta di piccoli *panels*, in quelle su preferenze e atteggiamenti) da indurre o a sconsigliarne l'utilizzo, ovvero a raccomandarlo solo in congiunzione con altre tecniche di consultazione[13].

Le *interviste semistrutturate* prevedono che l'intervistatore disponga di una traccia da utilizzare con l'intervistato, nella quale siano stabiliti i contenuti del colloquio. Tale traccia può essere più o meno dettagliata e, a seconda delle circostanze, prevedere o la semplice elencazione degli argomenti da affrontare, oppure la formulazione di alcune

[12] Cabinet Office, *An Introductory Guide. How to Consult your Users,* Cabinet Office: Service First Publications, 2000, p. 43 (sito internet http://www.servicefirst.gov.uk).

[13] *Ibidem*, p. 44.

domande di carattere generale. Questo modo di condurre l'intervista lascia un margine di libertà piuttosto ampio, garantendo al tempo stesso che siano discussi i temi rilevanti.

Nel caso dell'AIR, interviste semistrutturate andrebbero effettuate tanto con potenziali destinatari diretti e indiretti quanto con osservatori privilegiati.

Nella ricerca sociale le interviste semistrutturate presentano ovviamente lo svantaggio di prestarsi ad ambiguità spesso insuperabili nell'interpretazione e nella codifica dei risultati e, di conseguenza, nel controllo delle ipotesi esplicative. Tuttavia, tale svantaggio non è grave nel nostro caso, in quanto, come si è detto, appare di gran lunga più importante ottenere informazioni che non si possiedono anziché corroborare ipotesi che è difficile formulare previamente. La finalità della consultazione è più che altro *esplorativa*.

Le interviste semistrutturate potrebbero essere destinate ad un campione rappresentativo di soggetti. Ciò presupporrebbe una netta delimitazione dei gruppi di riferimento, che come si è detto non sempre è facile. Ma soprattutto risulta pressoché inutile per due ragioni: l'eterogeneità delle risposte, che ne impedisce il trattamento uniforme e codificato; il fatto che non si intende fotografare e pesare, attraverso tale ricognizione, la posizione precostituita delle varie categorie, quanto piuttosto acquisire informazioni e reazioni utili su costi e benefici più o meno imprevisti associati alle possibili opzioni.

Va scelta in modo accurato una gamma sufficientemente ampia di soggetti da intervistare e vanno addestrati appropriatamente gli intervistatori.

Ciò detto, si tratta di una tecnica di onerosità e rapidità medie, che può dare risultati tanto attendibili e validi (a condizione che chi sceglie i soggetti, stabilisce le tracce di intervista, addestra e controlla gli intervistatori ed elabora ciò che emerge dalle interviste sia una persona competente tanto sulla materia oggetto di intervento quanto in metodologia della ricerca), quanto esaustivi ed utili. Non saranno però mai rappresentativi in senso stretto (cioè tali da riprodurre le caratteristiche e gli atteggiamenti della popolazione di riferimento), sicché tale tecnica non si presta alla rilevazione di preferenze e atteggiamenti.

La *pubblicizzazione* di un documento di consultazione con la conseguente richiesta di *risposte in forma scritta* (procedura cd. di *notice-and-comment*), tecnica poco costosa e di facile realizzazione, soprattutto anche grazie a Internet, ha il pregio, a certe condizioni, di consentire l'ottenimento di informazioni e punti di vista espressi in modo approfondito e dettagliato, anche su argomenti complessi (va però considerato anche un costo potenzialmente elevato, relativo all'analisi e all'elaborazione delle risposte). Di conseguenza, può essere in astratto molto utile. Tuttavia, si è già detto dei suoi gravi difetti in termini di rappresentatività della popolazione di riferimento e di sistematica segmentazione dei potenziali rispondenti: persone che non conoscono la lingua, o non sanno scrivere, o non scrivono abitualmente, o non usano Internet, o non hanno tempo, o sono disinformate, non saranno adeguatamente rappresentate, mentre persone che hanno caratteri-

stiche opposte lo saranno troppo. Ciò impone di concludere che si tratta, nonostante le apparenze, di un mezzo assolutamente inadatto a rilevare le preferenze e gli atteggiamenti, così come di un mezzo che *da solo* non basta a rilevare tutte le informazioni fattuali in linea teorica necessarie. D'altro canto, dal punto di vista del decisore ufficiale, esso ha il grande vantaggio di permettere di poter dire – come si è già ricordato in riferimento ad una esperienza straniera – che è stata data a tutti la possibilità di interloquire.

I *focus groups* sono piccoli gruppi, convocati per l'occasione, comprendenti, nel nostro caso, soggetti coinvolti dal nuovo intervento regolativo: destinatari diretti, esperti, esponenti di categorie di cittadini direttamente o indirettamente chiamati in causa, amministrazioni pubbliche competenti. A questi vengono rivolte alcune domande, sulla cui base viene guidata un'interazione tra i componenti del *focus group*. Questo va preparato, condotto, registrato e analizzato da personale addestrato *ad hoc*.

Questa tecnica di consultazione presenta diversi vantaggi: il costo modesto (progettazione dei *focus* e analisi dei dati, moderatori); la velocità di realizzazione; l'approfondimento dei temi, che non sarebbe consentito dal questionario a risposte chiuse; la possibilità di coinvolgere voci e punti di vista differenti e farli interagire, il che sotto certi profili può far ottenere informazioni maggiori di quanto non avvenga con l'intervista semistrutturata. A condizione che i *focus groups* non vengano organizzati, condotti e analizzati in modo improvvisato, i vari criteri di valutazione delle tecniche di consultazione sembrano qui pienamente soddisfatti, con riguardo alle informazioni fattuali. È evidente che i *focus groups*, pur favorendo certamente l'emergere di preferenze e atteggiamenti durante l'interazione tra i partecipanti, non sono rappresentativi rispetto alle popolazioni di riferimento, e come tali sono strutturalmente inadatti a individuare in modo completo e a misurare la presenza di tali preferenze e atteggiamenti in tale popolazione. Trattandosi di una tecnica promettente, abbiamo incluso nel volume un capitolo che la esplora in dettaglio e ne approfondisce i vantaggi e i profili problematici.

Abbiamo ricordato all'inizio del paragrafo anche la *Delphi technique*, che consente di rendere molto strutturate e controllabili le valutazioni formulate dai soggetti interpellati, normalmente specialisti di una data materia. Pure questa tecnica ha un costo contenuto, può essere applicata rapidamente, e può fornire sia informazioni fattuali, sia la dichiarazione di preferenze (ovviamente non rappresentative della popolazione). Per tali ragioni abbiamo previsto un capitolo apposito ad essa dedicato.

1.5 I contenuti del volume

Il volume intende dunque approfondire il ruolo della consultazione – nelle varie accezioni che questa può assumere – quale fattore strategico dell'AIR e più in generale quale risorsa per i processi di regolazione.

Come si è detto, la consultazione è importante affinché la nuova regolazione sia adeguata da un punto di vista tecnico ed efficace nella pratica. Dopo aver evidenziato in questo capitolo introduttivo i principali problemi e le potenzialità associati ai diversi possibili usi della consultazione nelle analisi di impatto, il capitolo due approfondisce il quadro delle esperienze internazionali in area Ocse e nell'Unione europea, mettendo a fuoco le variabili della consultazione in chiave comparativa, con attenzione sia ai fattori politico-istituzionali, sia agli aspetti metodologici che caratterizzano i differenti sistemi, nonché le procedure e le prassi concrete.

Il materiale di approfondimento sulle tecniche di rilevazione è contenuto nei capitoli tre, quattro e cinque, rispettivamente dedicati ai *focus groups*, ai metodi previsionali per l'analisi di impatto (e specificatamente alla tecnica Delphi), e alle inchieste campionarie (*surveys*). Di ciascuna tecnica vengono precisate caratteristiche e possibilità di applicazione e investigati vantaggi e limiti in relazione alla loro adattabilità alle esigenze dell'AIR. L'obiettivo è di fornire ad un lettore che non abbia familiarità con il linguaggio della ricerca sociale una guida introduttiva e di orientamento preliminare, che non esaurisce né affronta tutti gli argomenti, ma ne espone e discute alcuni fra i più rilevanti, anche attraverso esempi.

Il sesto e il settimo capitolo si concentrano sull'Unione europea, in cui la strutturazione delle consultazioni per le politiche comunitarie si presenta tanto cruciale, quanto problematica.

In particolare, il sesto capitolo si sofferma sul ruolo dell'*expertise* nei processi regolativi con specifico riferimento al problema del ricorso diffuso da parte della Commissione europea al principio di precauzione quale giustificazione *ex ante* dell'intervento normativo in aree di incertezza, laddove vi siano pericoli imminenti di danni irreversibili e non sia disponibile un'affidabile conoscenza scientifica.

Il settimo capitolo affronta invece la questione del deficit di legittimazione delle politiche regolative comunitarie associato al rischio di ritualizzazione delle pratiche di consultazione, illustrando una ipotesi di riforma dell'AIR e, al suo interno, degli stessi meccanismi consultivi.

Infine, il volume si conclude con una testimonianza che riporta il punto di vista di una categoria di soggetti molto interessati all'innovazione in corso nell'ordinamento italiano: le piccole e medie imprese. Il contributo è in sintonia con le critiche sollevate – ad esempio a livello comunitario – dalle principali associazioni di rappresentanza degli interessi imprenditoriali, che lamentano lo scarso coinvolgimento nei processi di consultazione istituzionale e un'attivazione spesso troppo ritardata delle stesse procedure rispetto all'iter dei processi regolativi.

Bibliografia

Barra Caracciolo L., *Funzione amministrativa e amministrazione neutrale nell'ordinamento U.S.A. – Profili comparativi con l'esperienza italiana*, Giappichelli, Torino, 1997.

Cabinet Office, *An Introductory Guide. How to Consult your Users,* Cabinet Office, Service First Publications, 2000 (http://www.servicefirst.gov.uk).

Cabinet Office, *Code of practice on written consultation*, novembre 2000, http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm (visitato a settembre 2001).

Cabinet Office, *Guidance on Government Research into Public Attitudes and Opinions*, http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2000/guidance_on_government_research_attitudes.htm (visitato il 2/8/2001).

Commissione europea, *La governance europea. Un Libro bianco*, COM(01)428 def., Bruxelles, 25/7/2001 (http://www.europa.eu.int).

La Spina A., *La decisione legislativa*, Giuffré, Milano, 1989.

La Spina A., Majone G., *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000.

Luhmann N., *Legitimation durch Verfahren*, 1968 (trad. it. *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffré, Milano, 1995).

Martelli P., *La logica della scelta collettiva*, Il Saggiatore, Milano, 1983.

Nuti F.G., *La valutazione economica delle decisioni pubbliche – Dall'analisi costi/benefici alle valutazioni contingenti*, Giappichelli, Torino, 2001.

Oecd, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in Oecd Countries*, Oecd Publications, Paris, 1997.

Oecd, *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*, Oecd Council, 1995 (http://www.oecd.org/puma).

Sarpi F., *Criteri di valutazione di alcuni beni non scambiati sul mercato*, in S. Momigliano, F.G. Nuti, *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione (AIR)*, Dipartimento della Funzione pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.

2. Esperienze di consultazione in alcuni paesi Ocse e nell'Unione Europea

Introduzione: le variabili della consultazione

Quale processo strumentale alla progettazione normativa, l'Analisi di impatto della regolazione (AIR) si articola in diversi passaggi, distinti a fini analitici, che prevedono: una fase iniziale, di esplorazione delle premesse decisionali, finalizzata a chiarire i termini del problema che si intende affrontare, e stadi successivi via via più dettagliati, di elaborazione e valutazione delle diverse possibili linee di azione. Si tratta, è evidente, di un processo di natura circolare, nell'ambito del quale tutti gli elementi – e le fasi di ricerca – sono fra loro interrelati. La consultazione attraversa l'intero processo e interviene con finalità specifiche e differenziate in ciascun momento dell'analisi di impatto.

In considerazione degli elementi costitutivi dell'AIR indicati nelle linee guida dell'Ocse[1], la consultazione è in particolare orientata a:

- rilevare direttamente le esigenze, ascoltando i destinatari (e non soltanto loro rappresentanti) e anche testimoni privilegiati dei saperi specialistici (esperti);
- approfondire le informazioni necessarie per precisare l'ambito di intervento, definire gli obiettivi ed i risultati attesi, elaborare il ventaglio di opzioni rilevanti e – infine – meglio qualificare e, ove possibile, quantificare le categorie di costi e benefici associati alle diverse ipotesi di intervento.

La legittimità dell'intero processo viene rafforzata se le autorità regolative rendono pubblici i risultati delle consultazioni, durante l'AIR (se questo può risultare utile all'approfondimento del tema con nuove consultazioni) oppure alla fine dell'AIR (per rendere trasparente il percorso decisionale), illustrando con parere motivato quali aspetti sono stati presi in considerazione nella scelta finale e quali invece sono stati tralasciati. Consultazione e informazione sono perciò ovviamente intrecciate nel processo di valutazione, tuttavia distinte quanto a obiettivi e modalità comunicative.

Le esperienze internazionali a tale riguardo sono diversificate e devono essere contestualizzate considerando la cultura politica dei sistemi istituzionali di riferimento e, non da ultimo, la consapevolezza maturata in materia di valutazione delle politiche pubbliche. Per que-

[1] Oecd, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in Oecd Countries*, Oecd Publications, Paris, 1997.

sto motivo la presente analisi adotta una prospettiva comparata secondo un approccio che pone l'accento sulla specificità delle variabili istituzionali. L'obiettivo, di tipo analitico-descrittivo, è di individuare gli elementi, ovvero le variabili, che nei diversi contesti caratterizzano le procedure di consultazione, facendo emergere – dal punto di vista e nella logica dell'AIR – gli aspetti che ne favoriscono, o viceversa ne ostacolano, l'efficacia.

L'indagine trae spunto dai risultati della ricerca svolta dal Progetto finalizzato AIR del Dipartimento della Funzione pubblica su nove esperienze dell'area Ocse (Australia, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Messico, Olanda, Regno Unito, Stati Uniti) e sull'Unione Europea[2]. In particolare il capitolo approfondisce lo studio delle pratiche relative ai processi di consultazione nei paesi dove la metodologia e la prassi dell'AIR risultano maggiormente sviluppate ("famiglia anglosassone"), ma anche in quelli in cui l'AIR è di più recente acquisizione (ad esempio Messico e Danimarca).

Allo stato attuale, dall'analisi delle esperienze internazionali esaminate, emerge la difficoltà di tracciare un quadro comune di modelli di consultazione, a parte il crescente utilizzo delle tecnologie informatiche (soprattutto di Internet) e una diffusa amplificazione della rilevanza del tema nel discorso politico-istituzionale sulla riforma della regolazione. Questo dato è strettamente correlato con il diverso grado di consolidamento dell'AIR nei vari contesti istituzionali, ma anche – parallelamente – con il carattere specifico degli ambienti regolativi e degli stili decisionali prevalenti nel *policy making*: la presenza o assenza di una esperienza neo-corporativa consolidata, ad esempio, sembra incidere fortemente sul ruolo che viene assegnato alla consultazione e sull'utilizzo che di tale pratica viene fatto dalle autorità regolative nazionali o dalla Commissione europea.

In generale, comunque, nessuna modalità di consultazione può considerarsi valida in assoluto. Non solo perché ogni pratica deve essere ricondotta allo specifico *setting* istituzionale in cui viene utilizzata, ma anche perché la si deve adattare alle specifiche finalità delle fase dell'analisi di impatto (iniziale o avanzata) e alle caratteristiche del problema regolativo che si sta esaminando.

Seguendo il filo rosso della consultazione, la lettura orizzontale delle esperienze internazionali consente comunque di mettere in evidenza alcune variabili che, sintetizzando le tendenze generali, permettono di ricostruire una mappa delle pratiche più diffuse, contestualmente alla identificazione delle principali criticità e, quindi, alle eventuali prospettive di innovazione istituzionale.

Il primo aspetto sul quale concentreremo la nostra attenzione riguarda gli attori della consultazione. *A chi sono rivolte le consultazioni?* Questo argomento è collegato all'ambito di applicazione dell'AIR nei diversi contesti, che varia con l'evoluzione delle politiche di riforma della regolazione. Rispondere quindi a questa domanda ci consente di tratteggiare un quadro – necessariamente sintetico – delle principali tendenze internazionali, cui faremo riferimento nei paragrafi successivi. Inoltre, e questo aspetto riguarda il disegno istituzionale, *esi-*

[2] C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della Funzione pubblica, Rubbettino, Soveria-Mannelli, 2001.

stono responsabili della consultazione nelle strutture regolative o di controllo incaricate dell'AIR?

In secondo luogo, approfondiremo la contestualizzazione dello strumento consultivo-deliberativo all'interno del processo di analisi dell'impatto: *quando si consulta?* Per i motivi che abbiamo sin qui illustrato, l'uso e le finalità della consultazione dipendono in senso stretto dalla fase del processo decisionale: le indicazioni dell'Ocse, ma anche dei paesi con maggiore esperienza sull'argomento (primo fra tutti il Regno Unito), tendono a convergere nel raccomandare un utilizzo il più possibile precoce della consultazione, prospettata come momento iniziale del processo di AIR e, quindi, della progettazione normativa.

In terzo luogo, *quali tecniche di rilevazione vengono utilizzate?* Senza entrare nel merito – rimandando per approfondimenti ai capitoli di Corrao e Isernia in questo volume – riassumeremo i principali strumenti utilizzati, evidenziandone rischi ed opportunità sotto il profilo metodologico e di esaustività ai fini dell'AIR. Particolare rilievo sarà inoltre dedicato alle implicazioni connesse all'uso delle tecnologie informatiche e alle pratiche di consultazione via Internet oggi tanto diffuse.

Infine, ragioneremo sull'efficacia di tali strumentazioni sotto il profilo degli esiti non solo per l'AIR ma, più in generale, degli effetti sul processo decisionale: *fino a che punto i risultati delle consultazioni vengono presi in considerazione dall'amministrazione proponente?* In altre parole, *le consultazioni – attraverso l'AIR – incidono sul processo regolativo?*

Analizziamo dunque in dettaglio le variabili, attraverso i casi.

2.1 Gli attori

2.1.1 I destinatari dell'AIR e della consultazione

Il numero di coloro che possono avere interessi specifici su una nuova proposta regolativa in un dato settore (cd. *stakeholders)* è tanto maggiore quanto maggiori sono gli effetti esterni (negativi o positivi) dell'eventuale ipotesi di intervento. Ai fini dell'AIR, una consultazione efficace dovrebbe riuscire a dare conto dei differenti punti di vista che – se non esplicitati – potrebbero influenzare sfavorevolmente la qualità della regolazione proprio a causa della mancata individuazione di eventuali conseguenze inattese dell'intervento regolativo.

Se i costi si distribuiscono in modo differente a seconda delle caratteristiche dei destinatari (diretti ed indiretti), sarebbe opportuno aumentare il numero di consultazioni, indirizzandole alle diverse categorie di soggetti interessati, in quanto rappresentativi di differenti punti di vista, compresi i saperi specialistici.

Tuttavia – come vedremo analizzando nel dettaglio i casi in questo paragrafo – tale consapevolezza è il risultato di un percorso almeno ventennale di politiche di riforma della regolazione e di esperienze di AIR variamente sviluppate.

Inizialmente, e in modo generalizzato, le motivazioni che hanno portato all'introduzione di modifiche alla struttura regolativa nei paesi

di area Ocse, ma anche nel mercato unico europeo, erano di natura essenzialmente economica: a seguito delle pressioni del mondo imprenditoriale, si puntò alla riduzione degli oneri imposti dalla regolazione a carico delle imprese. La prima fase delle politiche di riforma della regolazione ha coinciso quindi, se pensiamo alla piramide dell'Ocse sull'evoluzione del percorso riformatore[3], con iniziative di *deregulation* o di semplificazione amministrativa. In questo contesto, l'introduzione di metodologie per la valutazione degli effetti della regolazione individuava nelle imprese l'interlocutore privilegiato, con particolare riferimento a quelle di piccole e medie dimensioni.

Soltanto nelle fasi successive, quando il percorso di maturazione e consolidamento istituzionale delle politiche di riforma ha spostato l'attenzione – pur nella specificità delle esperienze nazionali – dalla *deregulation* al problema della qualità delle norme, fino a porre la questione della revisione del disegno istituzionale per il *management* della regolazione, la discussione sull'analisi di impatto si è concentrata sul problema dell'ampliamento della consultazione a soggetti diversi dalle sole imprese, sottolineando l'opportunità di ricomprendere nelle valutazioni di impatto anche cittadini ed organizzazioni sociali, nonché – in taluni casi – le pubbliche amministrazioni. Non soltanto per rispondere all'obiettivo di rendere più trasparente e democratico il processo regolativo, ma per rendere più efficace la progettazione normativa.

Consideriamo ad esempio l'esperienza britannica, ritenuta un caso di eccellenza tra i paesi europei che oggi utilizzano l'AIR. Il primo strumento utilizzato nel Regno Unito è stato l'analisi dei costi di adeguamento *(Compliance Cost Assessment* – CCA*)*, introdotta dal governo Thatcher con la *Deregulation Initiative* del 1985. La CCA concentrava la valutazione dell'impatto sulle imprese, in particolare quelle di piccole e medie dimensioni (PMI). L'obiettivo era di dare maggiore peso nel processo regolativo alle istanze del mondo imprenditoriale, riducendo – una volta quantificati – i costi che le imprese dovevano sostenere per conformarsi alle disposizioni regolative[4]. In questo quadro, la CCA limitava la consultazione ad una sola *constituency* (la comunità degli affari), restringendo il campo dell'analisi alla rilevazione dei costi diretti sostenuti dalle imprese (ad esempio per l'acquisizione di nuove risorse organizzative).

Tale scelta metodologica rivelò però ben presto evidenti limiti, sia sotto il profilo della parzialità della logica sottintesa alla riforma della regolazione – che non si risolve nell'abolizione delle norme[5] – sia con riferimento alla efficacia metodologica per l'analisi di impatto. Da un lato, non è possibile pensare che il sistema regolativo – nella prospettiva di *deregulation* – possa legittimarsi con unico riferimento alla comunità imprenditoriale, escludendo dalla valutazione di impatto altre tipologie di soggetti destinatari dei provvedimenti. Bisogna piuttosto considerare pubblici – quindi problemi di regolazione ed effetti – diversificati. Dall'altro lato la stessa CCA, pur avendo il merito di aver sensibilizzato i regolatori a prestare maggiore attenzione ai problemi dell'inflazione regolativa ricadenti sugli imprenditori, inserendo la con-

[3] Oecd, *Regulatory Impact Analysis…, cit.*

[4] J. Froud, A. Ogus, *Rational Social Regulation and Compliance Cost Assessment*, "Public Administration", Vol. 74, 1996, pp. 221-237.

[5] Oecd, *Regulatory Impact Analysis…, cit.*; A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000.

sultazione – ancorché limitata a questi soggetti – quale parte integrante del processo di valutazione, si presenta carente sotto il profilo del rigore metodologico: la concentrazione sui soli costi diretti per le imprese ad esempio, non permetteva una valutazione comprensiva degli effetti sulla competitività dei provvedimenti regolativi, che invece sarebbe stata possibile se si fossero considerati anche i costi indiretti, cioè con ricaduta su tutte quelle imprese situate a valle o a monte del processo produttivo, ovvero in settori complementari[6]. Inoltre, l'idea di ritenere da parte dell'amministrazione proponente che fosse possibile rilevare i costi di adeguamento affidandosi alle sole stime fornite dalle imprese, si è rivelata rischiosa per l'impossibilità di verificare la validità e l'attendibilità delle informazioni raccolte. Essendo le imprese la fonte principale di informazione, l'asimmetria informativa fra regolatori e regolati non consentiva ai primi di accertare con rigore le stime sui costi di adempimento, incorrendo nel rischio della "cattura" del regolatore.

Questi problemi indussero il governo Major a rilanciare, nel 1992, la *Deregulation Initiative*, modificando l'impostazione dell'analisi dei costi di adeguamento e ampliando le attività di consultazione[7]. L'obiettivo diventava, in questa nuova fase, la valutazione delle proposte regolative anche con riferimento ai benefici connessi alla riduzione del rischio correlata all'ipotesi di intervento. Considerare i benefici connessi ad esempio alla tutela della salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza del lavoro, comportava una necessaria estensione delle consultazioni a categorie di soggetti diversi dalle sole imprese. Così, dal 1996 le consultazioni vennero allargate anche alle organizzazioni di volontariato e in generale al terzo settore, parte consistente dell'economia britannica. La maggiore inclusività del processo di consultazione consentiva all'amministrazione di intervenire sul problema dell'asimmetria informativa: la comparazione fra stime espresse da categorie sociali diverse potenziava la capacità di controllo sulla validità e l'attendibilità dei dati da parte dell'autorità regolativa.

La standardizzazione delle procedure e l'estensione dell'ambito di applicazione delle valutazioni di impatto – e quindi delle consultazioni – è stata ulteriormente arricchita negli anni successivi, in particolare con il governo Blair. La pubblicazione della prima guida sull'AIR nel 1998 rappresenta una tappa importante di questo processo di apprendimento istituzionale: nel sistema britannico, la valutazione di impatto è ora estesa a tutti gli oneri regolativi, non soltanto relativi alle imprese, e a tutti i possibili benefici che la regolazione potrebbe apportare alla collettività. Peraltro, fra i criteri adottati per decidere se sottoporre o meno un provvedimento ad AIR, il Cabinet Office chiede di considerare sia la rilevanza del tema per l'opinione pubblica, sia l'eventualità che l'intervento regolativo possa determinare impatti differenziati su categorie distinte di soggetti. Nell'attuale sistema di AIR britannico, la consultazione deve perciò mirare a raccogliere informazioni da molteplici fonti informative: organizzazioni rappresentative dei consumatori, lavoratori ed imprenditori; singole imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni; organizzazioni sociali e *non profit* (di cui viene fornito un elenco esaustivo); altre categorie di individui a

[6] J. Froud, R. Boden, A. Ogus, P. Stubbs, *Controlling the Regulators*, Macmillan, Basingstoke, Hampshire, 1998.

[7] F. De Francesco, *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…*, *cit.*

vario titolo interessati a seconda del settore regolativo. È inoltre raccomandato il ricorso ai dati delle statistiche ufficiali[8].

Se guardiamo invece agli Stati Uniti, che possono essere considerati un *benchmark* per molti aspetti relativi all'AIR nel panorama Ocse – cui hanno fatto riferimento gli stessi governi inglesi – l'apertura e la trasparenza del sistema di consultazione rappresentano un'acquisizione relativamente consolidata nella cultura statunitense fin dagli anni '50[9]. La consultazione negli Stati Uniti identifica pertanto – almeno sotto il profilo formale – uno dei punti di maggiore forza di un approccio all'AIR che adotta fin dall'inizio una prospettiva globale alla valutazione di impatto, integrando i benefici della concorrenza con quelli della qualità delle regole[10], nel rispetto del principio in base al quale i benefici delle norme debbano comunque sempre giustificarne i costi per la collettività.

Nel caso statunitense, fu proprio la reazione sociale alle politiche deregolative avviate dalla fine degli anni '70 e giudicate – da ambientalisti, sindacati e associazioni di consumatori – eccessivamente garantiste nei confronti degli interessi imprenditoriali, a portare il Presidente Clinton a riconoscere fra gli obblighi delle agenzie federali, tenute allo svolgimento dell'AIR, quello di assicurare una vasta partecipazione nel processo regolativo di tutte le categorie di soggetti interessati, pubblici e privati, fornendo a chiunque la possibilità di avanzare osservazioni[11]. Tale indirizzo politico rispondeva all'obiettivo di allargare il consenso sociale nei confronti del programma di *better regulation*, da applicarsi sia alle nuove proposte di intervento, sia alla regolazione esistente.

Sempre rimanendo all'interno della "famiglia anglosassone", ovvero alle esperienze più consolidate di AIR, il caso canadese è ancor più emblematico. Sebbene anche in Canada l'AIR sia stata strutturata con l'obiettivo di rendere il sistema regolativo più flessibile ed efficiente e così favorire la competitività delle imprese, fin dal 1978 il governo intese promuovere un'analisi della regolazione quanto più possibile esaustiva, estendendo la consultazione non solo alle imprese, ma anche ai cittadini, nonché – ed è il primo caso, con l'Australia e, in ambito europeo, con l'Olanda – alla pubblica amministrazione.

Questa prospettiva ampia della politica regolativa viene ricondotta alla più generale tradizione canadese in materia di valutazione delle politiche pubbliche, che inserisce l'AIR in una visione della qualità della regolazione attenta all'intero il ciclo di vita delle politiche[12], attribuendo importanza agli strumenti di comunicazione, sia di tipo interistituzionale, sia fra pubblica amministrazione e cittadini, incluse le imprese. In questo quadro, il passaggio dalla *deregulation* avviata a metà degli anni '80 alle iniziative che pongono l'accento sui problemi di *management* della regolazione, si realizza proprio attraverso il miglioramento della consultazione, eletta a fattore strategico e principio cardine del percorso riformatore.

Un altro aspetto importante per spiegare la rilevanza attribuita alla consultazione in Canada è il ruolo svolto dal parlamento: già nel 1980 la commissione parlamentare specializzata per la riforma della regola-

[8] Cabinet Office - Better Regulation Unit, *The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*, Cabinet Office, London, 1998.

[9] Già nel 1946 l'*Administrative Procedure Act* riconobbe il diritto di tutti i cittadini americani ad essere consultati.

[10] F. Sarpi, *La continuità istituzionale come garanzia di successo dell'AIR: il caso degli Stati Uniti*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

[11] *Executive Order* n. 12866 del 1993.

[12] F. De Francesco, *Canada: un approccio fondato sui principi*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

zione (Parliamentary Task Force on Regulatory Reform) consigliò al governo di promuovere il coinvolgimento di tutte le parti interessate ai programmi regolativi, migliorando le procedure di accesso per i cittadini ai processi decisionali. Conseguentemente, nel 1986, il governo adottò, insieme ad un documento di *Principi guida della politica regolativa federale*, una *Carta del cittadino sull'equità regolativa*, ancora oggi validi. I due documenti presentano criteri generali di indirizzo per l'azione pubblica, fino a ribadire – con un linguaggio universalistico non comune fra i casi esaminati – che la regolazione deve essere il meno possibile intrusiva rispetto alle "libertà individuali", che il governo deve incoraggiare e facilitare la partecipazione "di tutti i canadesi" al processo regolativo e informarli circa le decisioni assunte.

Un discorso che quindi va ben al di là della stima dei costi di adeguamento per le imprese (approccio parziale ma tuttavia realistico che fece muovere i primi passi ai governi inglesi) e che lascia intravedere la necessità dell'amministrazione pubblica canadese di trovare legittimazione, appellandosi al principio del benessere collettivo, presso una società civile critica nei confronti delle istituzioni anche a causa della mancanza di accessibilità e trasparenza del processo decisionale.

Altresì nel caso australiano, relativamente più recente se comparato con le precedenti esperienze sin qui richiamate, l'approccio all'AIR coinvolge nelle consultazioni una pluralità di soggetti, a seconda del problema regolativo in esame. Nonostante un'attenzione specifica rivolta alle piccole e medie imprese e una collocazione istituzionale di tipo tecnico, che affida la responsabilità dell'AIR ad un organismo indipendente competente per la politica micro-economica (l'Office of Regulation Review istituito presso l'agenzia di consulenza denominata Productivity Commission), la raccolta delle informazioni per la valutazione di impatto si avvale di consultazioni aperte a tutti i cittadini e ai gruppi di interesse, oltre che alle amministrazioni pubbliche coinvolte nell'attuazione dell'ipotesi di intervento regolativo. L'analisi è finalizzata a investigare i rischi non solo di natura economica, ma anche per quanto riguarda l'impatto sulla salute, la sicurezza e l'ambiente.

L'AIR dimostra quindi un certo grado di malleabilità e di adattamento alle specificità dei contesti istituzionali. Solo questa condizione ne consente l'assimilabilità nelle culture politico-amministrative, come l'esperienza australiana mette bene in evidenza[13]. A riprova di quanto detto, spostiamo ora brevemente lo sguardo su due esperienze europee di AIR: l'Olanda e la Danimarca, caratterizzate da una consolidata tradizione neo-corporativa.

In Olanda, uno dei primi paesi europei – insieme al Regno Unito – ad aver affrontato il problema della qualità della regolazione, l'AIR sembra essere stata utilizzata dal governo per limitare le pratiche neo-corporative considerate la principale causa della complessità del processo normativo e della conseguente lentezza nella realizzazione dei programmi legislativi[14]. La funzione politica dell'AIR è stata, in tale contesto e fin dagli anni '80, quella di rompere le relazioni chiuse all'interno della triade neo-corporativa governo-imprese-sindacati, per dare accesso nel processo regolativo anche al cittadino comune,

[13] A. Francesconi, *L'analisi dell'impatto in Australia: un'esperienza con i piedi per terra ?*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

[14] F. De Francesco, *Governo, interessi e riforma della regolazione: il caso olandese dal neo-corporativismo al pluralismo*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

alle piccole imprese, ai movimenti collettivi e ad altri soggetti portatori di interessi. Questa politica, resa possibile anche grazie alle pressioni esercitate dal parlamento, portò alla abolizione di molti degli organismi consultivi-neocorporativi espressione delle rappresentanze sindacali e imprenditoriali che caratterizzavano la struttura legislativa olandese[15], a favore di un modello più flessibile ed aperto di pluralismo istituzionale, caratterizzato dalla maggiore interattività fra istituzioni e società civile. Tale percorso è stato rafforzato sul finire degli anni '90 con l'approvazione del programma governativo denominato *Competitività, deregolazione e qualità legislativa* (programma MDW), inserito nell'accordo di coalizione fra socialdemocratici e liberali.

In Danimarca, al contrario, il multipartitismo accentuato ha portato le istituzioni ha modellare l'AIR all'insegna della tradizione neocorporativa, senza cambiare la logica di comportamento corrente tipica dei governi di coalizione[16]. In questo caso l'AIR non ha funzionato come strumento per il cambiamento istituzionale, nonostante l'alternanza fra governi liberal-conservatori e socialdemocratici. Come fa notare Radaelli nelle sue conclusioni[17], la funzione di ricerca del consenso è stata senza dubbio predominante rispetto quella di mettere il decisore di fronte a scelte precise. Non a caso, l'analisi di impatto è limitata in questo paese alla rilevazione degli oneri amministrativi per le imprese e per i cittadini (famiglie e anziani) e, di fatto, la consultazione non viene praticata se non attraverso forme di rilevazione di dati statistici che hanno per oggetto le sole imprese (sull'argomento, si veda il paragrafo 2.3). In linea generale, permangono invece le consuetudini concertativo-negoziali in uso all'interno delle reti strutturate fra gruppi socio-economici organizzati e attori governativi.

Per completare questa prima presentazione dei casi, concludiamo con le esperienze che si rivelano più problematiche nell'utilizzazione dell'AIR (il caso danese già si colloca su questo versante). Rispetto alle *best practices* dell'Ocse – che utilizziamo come punto di riferimento analitico, prima che normativo – sicuramente la Francia e la Germania si dimostrano molto carenti per quanto riguarda la consultazione. Nel complesso si tratta di due esperienze in cui l'AIR fa fatica a decollare.

In Francia si vedono pochi risultati concreti. La consultazione è unicamente di tipo interistituzionale, tipica del tradizionale modello burocratico-centralizzato, di un'amministrazione autoreferenziale che controlla dall'alto l'*input* legislativo, secondo il principio del comando-controllo. In termini di AIR – e soprattutto di consultazione – il terreno si è rivelato sinora ben poco fertile.

Anche la Germania ha prodotto una impostazione iniziale molto attenta alle raccomandazioni Ocse e alle esperienze internazionali di AIR, tuttavia non mettendo in opera alcuna azione specifica nel campo della consultazione. A causa della mancanza di materiale empirico sulle consultazioni, non è dunque possibile in questa sede trattare i due casi[18].

Un altro caso di insuccesso, da attribuirsi viceversa non alla mancata sperimentazione di sistemi di valutazione di impatto, piuttosto all'inefficacia dei risultati raggiunti, anche a causa della parzialità dell'im-

[15] Oecd, *The Oecd Review of Regulatory Reform in the Netherlands*, Oecd Publications, Paris, 1999.

[16] S. Monni, *Danimarca: come le istituzioni plasmano l'AIR*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

[17] C.M. Radaelli, *Conclusioni*, in Id. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

[18] Sul caso francese, si rimanda comunque a F. Lafond, *Francia: la difficile ricerca di un percorso efficace*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*. Per la Germania si veda S. Monni, *Germania: una riforma a metà ?, op. loc. cit.*

postazione dell'AIR, è rappresentato dall'Unione Europea (d'ora in poi UE). Da questo punto di vista l'esperienza dell'UE è utile da considerare, pur nell'eccezionalità del tipo di sistema politico e al contempo la rilevanza per gli effetti delle politiche comunitarie sui sistemi nazionali.

Per limitarci al tema dei soggetti destinatari della consultazione nelle procedure di analisi di impatto, il punto più debole del *Business Impact Assessment* (BIA) introdotto dalla Commissione europea nel 1986, contestualmente alle iniziative per il completamento del mercato unico e ancora oggi operativo, è il permanere della restrizione delle valutazioni agli effetti sulle sole imprese, ancorché maggiormente approfondite per quelle di più piccole dimensioni. Nel sistema UE, in altre parole, troviamo oggi tutti i limiti già evidenziati con riferimento all'applicazione negli anni '80 della CCA nel Regno Unito, e qualche problema in più dipendente dalle specificità del sistema istituzionale e dalla struttura delle politiche regolative comunitarie[19]. Nonostante i tentativi – o meglio gli auspici – di revisione ed ampliamento del sistema di valutazione realizzati dalla Commissione europea (ad esempio mediante la richiesta indirizzata alle direzioni generali di fare maggior ricorso all'analisi costi/benefici, includendo gli effetti attesi sull'occupazione, la competitività e gli investimenti), allo stato attuale ancora manca un modello completo di AIR comunitaria, all'interno del quale si inseriscano procedure esaustive di consultazione. Il *focus* dell'attenzione rimane limitato all'impatto sulle imprese. Questi problemi vengono riconosciuti dalla stessa Commissione, oltre che dal Parlamento europeo, e anche dai governi nazionali (che nel frattempo hanno maturato esperienze più sviluppate di AIR, anche rispetto agli standard dell'Ocse), nonché dagli stessi gruppi di interesse, compresi gli operatori economici, a loro volta insoddisfatti per la scarsa trasparenza ed efficacia della procedure di consultazione vigenti[20].

Per finire un accenno al Messico, che dimostra[21] quanto l'AIR non sia un lusso per paesi con amministrazioni pubbliche di primissimo livello in termini di modernizzazione, ma un processo di riforma che – proprio per la sua malleabilità – riesce ad inserirsi in qualsiasi contesto democratico, purché siano presenti alcune condizioni: prima fra tutti un programma politico di medio-lungo termine, in grado di essere sostenuto, e un orientamento all'innovazione istituzionale. Ebbene, nel corso degli anni '90 la riforma della regolazione in Messico è avanzata in maniera costante, progredendo più velocemente che in tutti gli altri paesi Ocse. Certo si deve considerare il punto di partenza: un sistema democratico debole e una pubblica amministrazione al di sotto degli standard di efficienza delle democrazie moderne. Ciononostante, rispetto all'inclusività dell'applicazione dell'AIR, il programma approvato dal governo a metà degli anni '90 (*Programa de Mejora Regulatoria*) ribadisce, illustrando i criteri per la valutazione di impatto, che tanto più cittadini e imprese partecipano alle decisioni collettive, tanto più diffuso e veloce è il processo di istituzionalizzazione dell'AIR e, quindi, il miglioramento della qualità regolativa. Potrebbe trattarsi di un indirizzo meramente declaratorio, considerando che si inserisce in un contesto politico che fino a pochissimi anni fa era

[19] S. Cavatorto, *Unione Europea: molto rumore per nulla ?*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

[20] Una proposta di riforma viene illustrata da B. Ballantine in questo volume.

[21] Come argomenta A. Caldarozzi, *L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

governato da un partito unico. D'altra parte, offrire ad una cittadinanza non abituata l'opportunità di partecipare alle scelte collettive può rivelarsi un tentativo sterile, se non si costruiscono circuiti concreti di coinvolgimento ai processi regolativi. La fondatezza di tale indirizzo potrà tuttavia essere verificata solo monitorando gli sviluppi del sistema nei prossimi anni.

2.1.2 I responsabili della consultazione

Dunque nell'evoluzione dell'AIR i destinatari delle consultazioni, tranne che nel caso dell'UE, sono stati ampliati dalle sole categorie imprenditoriali fino a ricomprendere tutti i gruppi di cittadini e gli individui a vario titolo interessati, più o meno organizzati, e pure – in taluni casi – le pubbliche amministrazioni.

La centralità del processo di consultazione è perciò in questa prospettiva proporzionale alla sua complessità, viste le dimensioni del campo di analisi che richiede di essere investigato. *Chi si occupa di gestire questo processo? Esistono, all'interno delle strutture competenti per l'AIR, dei soggetti incaricati di programmare, organizzare e gestire, nonché monitare e valutare, ed infine pubblicizzare i risultati delle consultazioni?*

Su questo tema il panorama delle esperienze internazionali è più variegato di quanto non accada rispetto al primo punto e dipende soprattutto dal grado di istituzionalizzazione dell'AIR all'interno di ciascun sistema regolativo, oltre che dalle risorse – umane e materiali – rese disponibili per il controllo delle attività di analisi di impatto.

In quasi tutti i paesi della "famiglia anglosassone", comunque, esiste un *locus* di responsabilità "alta" per l'AIR, collocata nel cuore del sistema governativo[22], oltre ad unità tecniche specializzate predisposte presso ciascuna amministrazione (ad esempio le Departmental Regulatory Impact Units del caso inglese). All'interno di questi team si collocano anche i referenti per la consultazione, talvolta collegati con altri organismi istituzionali specificatamente destinati a svolgere il ruolo di mediatori fra il governo e la società civile.

Il caso più esemplare a tale riguardo è appunto il Regno Unito, che propone una costellazione di attori i quali, all'interno dell'amministrazione, sono responsabili della programmazione e del monitoraggio delle consultazioni e, più in generale, del controllo dell'AIR. Sia la Regulatory Impact Unit (RIU) del Cabinet Office, sia le singole unità dipartimentali, possono fare riferimento per le attività di consultazione – almeno ad uno stadio preliminare dell'AIR (vedi paragrafo 2.2) – a due strutture stabili di consulenza: la Better Regulation Task Force, costituita dal governo britannico nel 1997, e lo Small Business Service istituito nell'aprile 2000. La Task Force è una unità indipendente situata all'interno del Cabinet Office, composta da soggetti del mondo imprenditoriale, dalle associazioni di cittadini e consumatori e dai funzionari amministrativi responsabili per l'applicazione della regolazione. Attraverso consultazioni mirate, la Task Force produce relazioni annuali contenenti raccomandazioni su specifici settori regolativi, indirizzate ai ministri[23]. Lo Small Business Service è invece incaricato di monitora-

[22] C.M. Radaelli, *Conclusioni*, in Id. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

[23] Si può accedere alla documentazione relativa alle attività della Better Regulation Task Force visitando la pagina www.cabinet-office.gov.uk/regulation/TaskForce/index.htm.

re gli orientamenti delle piccole imprese, quando si prevede che una proposta regolativa possa determinare effetti su queste ultime.

Quando si passa alle consultazioni esterne, destinate direttamente ai soggetti sociali, la realizzazione delle attività può essere espletata da consulenti esterni all'amministrazione (vedi paragrafo 2.3).

Anche negli Stati Uniti, ogni agenzia federale deve nominare un funzionario (Regulatory Policy Officer) incaricato di seguire i vari stadi del processo di AIR, individuando eventuali criticità sia nello svolgimento delle analisi economiche, sia in relazione alle procedure di consultazione. In ottemperanza agli obblighi previsti dalle procedure a tutela della trasparenza, ogni agenzia deve seguire un iter prestabilito ed è obbligata a tenere un registro con l'elenco ed i resoconti di tutte le consultazioni effettuate.

L'AIR funziona bene, dunque, solo in presenza di una chiara distribuzione di responsabilità istituzionali, quando attori differenti hanno compiti precisi, ben definiti, e coerenti.

Per questo anche in Canada, con la revisione delle linee guida sulla regolazione del 1999, l'assetto istituzionale dell'AIR prevede che (come lo svolgimento dell'analisi costi/benefici) l'individuazione, l'analisi e la descrizione delle esigenze attraverso consultazioni mirate sia condotta in modo autonomo e indipendente a cura delle amministrazioni proponenti, ma debba essere successivamente verificata dal Privy Council Office, organismo responsabile di revisionare e coordinare la politica regolativa sulla base di *checklists*[24].

A sua volta, l'Office of Regulation Review (ORR) australiano, responsabile del controllo sulla qualità dell'AIR, può rifiutare valutazioni di impatto che non soddisfino gli standard di consultazione, oltre ai requisiti dell'analisi quantitativa. La realizzazione delle attività è comunque affidata – come negli altri casi – alle singole autorità regolative proponenti.

Un dato emergente, infatti, è la diffusione di linee-guida per la consultazione rivolta all'AIR simili per tutte amministrazioni. Solo nel Regno Unito, tuttavia, troviamo manuali specifici destinati ai funzionari amministrativi, che illustrano "buone regole" per la consultazione[25], con esempi e suggerimenti operativi.

Assai più destrutturata è invece l'esperienza olandese. Per le caratteristiche descritte nella sezione precedente, questo caso risulta caratterizzato da un approccio più informale, non ancorato a prescrizioni rigide o a standard metodologici, ma finalizzato a promuovere la cooperazione interistituzionale fra le dirigenze generali e gli uffici legislativi ministeriali, con una responsabilità sulla qualità della regolazione che ricade collegialmente su tutto il governo. Questa impostazione si riflette ovviamente sul disegno istituzionale dell'AIR: tutti gli investimenti per l'attuazione del processo di valutazione della regolazione sono stati assorbiti dalla realizzazione di un *help desk* creato a supporto dei ministeri, che esegue la raccolta dei dati e delle informazioni utili, non entrando nel merito dei contenuti della regolazione, che invece viene valutata formalmente – in via conclusiva – dal Ministero della giustizia.

[24] F. De Francesco, *Canada: un approccio fondato sui principi*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

[25] Il sito web del Cabinet Office prevede una sezione specifica dedicata alla consultazione, con documenti sulle esperienze realizzate dai diversi dipartimenti e guide all'uso (http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst).

Similmente in Danimarca, non è a tutt'oggi chiara la ripartizione delle responsabilità in materia di AIR, perché il programma di riforma della regolazione lascia ampi margini di libertà ai singoli ministeri. È a discrezione di ciascun ministero la decisione di effettuare o meno l'AIR, e quindi anche quali metodi utilizzare. In questo quadro l'unica responsabilità specifica individuata per le consultazioni è affidata al Ministero del commercio e dell'industria che cura la rilevazione delle informazioni relative alle imprese.

Il disegno istituzionale dell'AIR – ancorché limitato alle consultazioni – rappresenta un altro tallone di Achille dell'esperienza dell'UE. Se da un lato la struttura del sistema BIA della Commissione individua nella direzione generale per le imprese la responsabilità della realizzazione delle *fiche d'impacts* o schede di valutazione, le competenze in materia di consultazione – sempre e soltanto indirizzata ai soggetti imprenditoriali – sono appaltati alla direzione generale sul mercato interno, che coordina lo svolgimento di specifici test (analogamente a quanto accade in Danimarca, come diremo più approfonditamente nel paragrado 2.3). È chiaro che la frammentazione delle competenze, in assenza di un quadro unitario di coordinamento, indebolisce l'efficacia di tali analisi.

2.2 Le fasi

La qualità dell'AIR dipende dal momento in cui essa viene introdotta nel processo decisionale. E questo vale anche per le consultazioni. Entrambi gli strumenti diventano più efficaci quanto più vengono utilizzati nelle fasi iniziali della formazione della decisione e quanto più si sviluppano parallelamente alla decisione stessa. È in questo senso che l'AIR diviene parte integrante del processo decisionale e non si configura come un'appendice aggiuntiva all'iter legislativo.

Tutte le guide predisposte dai governi nazionali richiedono di avviare le procedure di valutazione tempestivamente, per evitare che l'AIR si svolga per giustificare una decisione politica già presa. È peraltro in questo momento che la consultazione si rivela strategica, perché aiuta ad esplicitare le premesse per lo sviluppo delle stesse analisi di impatto.

A seconda della strutturazione dell'AIR (ma in tutti i casi è prevista un'articolazione processuale, cui corrisponde la redazione di una o più schede di valutazione), la consultazione trova dunque sempre collocazione all'avvio della progettazione normativa. Ma il suo utilizzo non si esaurisce in questa fase. Anche una volta elaborate le opzioni, infatti, sarebbe auspicabile che il processo consultivo non si interrompa. Tale ricorso esteso alla consultazione pone evidenti problemi di fattibilità, di cui ci occuperemo più avanti.

È ovvio, comunque, che la consultazione ha obiettivi distinti a seconda del momento in cui viene utilizzata: se in una fase esplorativa dell'indagine o viceversa man mano che si ci approssima alla conclusione dell'AIR, una volta che sono state elaborate le opzioni di intervento, comprese quelle alternative alla regolazione.

Sicuramente, in una fase esplorativa, la consultazione potrebbe essere limitata a ricognizioni a tavolino, che cioè non fanno uso della ricerca sul campo, finalizzate alla rilevazione delle informazioni già esistenti sul settore specifico oggetto di intervento (ad esempio attraverso le statistiche ufficiali, la letteratura scientifica o banche dati istituzionali), per *mappare* il campo di analisi e individuare i soggetti più significativi da coinvolgere successivamente nelle consultazioni dirette.

Nell'AIR britannico, ad esempio, l'*Initial Regulatory Impact Assessment* (che descrive il problema in esame, specifica l'obiettivo dell'intervento, identifica i destinatari, proponendo alcune opzioni di intervento con i relativi vantaggi e svantaggi) viene redatto a cura dell'amministrazione proponente facendo ricorso ad analisi secondarie sulle fonti esistenti e consultando le strutture indipendenti interne al Cabinet Office, prima fra tutti la Better Regulation Task Force o, quando si tratta di provvedimenti che avranno un impatto sulle piccole imprese, lo Small Business Service. A questo stadio l'AIR costituisce lo strumento per ricercare una posizione comune all'interno del governo e si avvale di consultazioni di carattere informale, rivolte anche alla Regulation Impact Unit, a discrezione dell'amministrazione proponente. Solo in una fase più avanzata dell'AIR tale quadro descrittivo viene sottoposto a consultazioni esterne, estese a tutti i potenziali soggetti interessati, finalizzate a verificare l'attendibilità tecnica e il grado di consenso sulle linee di azione ipotizzate, anche al fine di individuare eventuali opzioni alternative.

Anche in Australia, per evitare che le pratiche di consultazione si trasformino in un esercizio dispendioso ed inefficace, la rilevazione delle opinioni dei destinatari è molto mirata e serve principalmente ad integrare gli sforzi governativi fatti per identificare i problemi rilevanti e progettare le opzioni praticabili. Essa svolge quindi principalmente una funzione di cartina da tornasole, che rende più trasparente il processo decisionale e verifica l'attendibilità dell'analisi costi/benefici.

Nell'esperienza canadese, invece, il documento sulla *Government of Canada Regulatory Policy* del 1999 raccomanda alle amministrazioni proponenti di avviare le consultazioni con i cittadini – e all'interno del parlamento – già nella fase embrionale di gestazione della proposta regolativa, attivando circuiti informativi con tutti i soggetti interessati. Si procederà poi ad una seconda fase di consultazione più mirata, destinata alla quantificazione dei costi e benefici connessi alle diverse opzioni ipotizzate. Al contrario che negli altri casi della "famiglia anglosassone", inoltre, il sistema di AIR canadese prevede la pubblicazione di un'unica scheda di valutazione di impatto, essenzialmente uno strumento di comunicazione che riassume e documenta tutte le analisi prodotte nel corso dell'AIR. Attraverso tale documento l'amministrazione dimostra che la proposta regolativa scelta è conforme agli obiettivi politici e alle linee guida fissate dal governo[26]. La stessa modalità viene seguita in Messico[27].

Il problema diventa cruciale nel sistema UE. La carente strutturazione del processo di valutazione di impatto all'interno della Commissione[28] e la sua parzialità quanto ad ambito di applicazione (i soli

[26] Treasury Board Secretariat, Government of Canada, *RIAS Writer's Guide*, Ottawa, 1992 (http://www.pco-bcp.gc.ca).

[27] Cofemer, *Manual para la Elaboraciòn de la Manifestaciòn de Impacto Regulatorio*, 2000, (http://www.cofemer.gob.mx).

[28] È del tutto assente un coinvolgimento del Parlamento europeo o del Consiglio dei ministri.

provvedimenti che hanno un impatto sulle imprese), rendono il ricorso alle consultazioni per l'analisi di impatto poco sistematico, nonostante i tanti richiami ufficiali e le pratiche pur consolidate in materia (si pensi al largo uso dei Libri verdi e bianchi fatto dalla Commissione[29]). Sebbene già nel rapporto *Legiferare meglio* del 1995 la Commissione facesse richiamo all'intenzione di promuovere un uso più ampio della consultazione preventiva, "fin dall'origine, vale a dire fin da prima del momento stesso in cui il ricorso alla normativa è previsto e continua in ogni fase della sua concezione", ancora oggi si sta procedendo ad una revisione dell'intero quadro operativo.

2.3 Le procedure e le tecniche

È ovvio che la questione del *chi consultare*, se si sceglie la via inclusiva, pone problemi di fattibilità. Sul piano pratico, infatti, l'idea di far partecipare *tutti* non è ovviamente realizzabile e, d'altra parte, ciò potrebbe rivelarsi controproducente per l'efficacia stessa del processo di analisi, i cui tempi – e costi, non solo per l'amministrazione proponente, ma anche per la collettività – si allungherebbero in modo insostenibile.

È difficile individuare una modalità di consultazione valida in assoluto. Ciascun approccio, e quindi la scelta delle tecniche, deve essere adattato alle peculiarità del caso specifico in esame e alla fase dell'AIR: fase esplorativa, di messa a punto delle opzioni, o viceversa fase avanzata, di valutazione dell'opzione prescelta. Abbiamo visto d'altra parte che non tutte le esperienze riproducono più cicli di consultazione, per evidenti problemi operativi. Ma, ad esempio osservando il caso inglese, possiamo anche affermare che consultazioni rapide sono il risultato di una prassi consolidata. Infatti, tanto più l'indagine esplorativa è correttamente impostata, tanto più sarà possibile ridurre le ondate di consultazione andando avanti nel processo di valutazione. Il punto di equilibrio è chiaramente il risultato della maturazione dell'esperienza istituzionale a riguardo, che può ad esempio mettere capo alla produzione progressiva di banche dati informative specializzate che consentano alle autorità regolative di tenersi aggiornate sullo stato dell'arte del rendimento normativo nei settori di propria competenza. Da questo punto di vista, il richiamo ricorrente dell'Ocse, sin dal documento del 1997 e poi nelle *reviews* nazionali, che raccomanda lo sviluppo integrato di strategie di raccolta dei dati più accurate e complete, da implementare in modo efficace, lascia intendere che ci sia ancora strada da fare.

Pur nella relatività costitutiva che caratterizza l'argomento, evidentemente sensibile all'oggetto di indagine e dipendente dalle risorse disponibili per la ricerca, è tuttavia possibile considerare alcuni criteri generali, cui ispirarsi nella scelta dell'approccio da seguire. È il caso di rammentare, a tale proposito, che soltanto nell'esperienza inglese abbiamo trovato indicazioni operative sulle consultazioni, con la pubblicazione di guide settoriali per l'uso e la diffusione di codici di condotta, anche sulle consultazioni scritte[30]. Pure nel Libro bianco dedicato alle nuove forme di governo europeo, la Commissione – ribadendo

[29] I Libri verdi della Commissione europea propongono prime riflessioni su un settore specifico che potrebbe essere oggetto di intervento comunitario. I Libri bianchi presentano invece proposte più dettagliate, di solito precedendo l'approvazione di una nuova regolazione.

[30] Le pubblicazioni sono disponibili su Internet: http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2001/consultation/bestpractices.

la crucialità del tema delle consultazioni nel processo regolativo comunitario – ha annunciato per la fine del 2001 la pubblicazione di un codice di condotta che individui criteri qualitativi minimi cui le direzioni generali dovranno fare riferimento nello svolgimento delle consultazioni[31]. Ma ancora nulla di concreto è stato fatto.

In via di ipotesi, ribadiamo dunque che la scelta dell'approccio dovrebbe tenere conto almeno di alcuni criteri generali:

- l'onerosità di realizzazione della tecnica di consultazione (tempi e costi);
- l'attendibilità e la validità dei risultati conseguibili;
- l'utilità e l'esaustività ai fini dell'AIR.

Per rendere le consultazioni efficaci, occorre pertanto fare prima di tutto delle previsioni realistiche circa gli aspetti di fattibilità. La consultazione è uno strumento a supporto dell'AIR; non può diventare un appesantimento dell'analisi, pur nel rispetto dei principi dell'inclusività dell'accesso e della trasparenza.

C'è però anche un aspetto metodologico da tenere presente: si deve scegliere una tecnica che, in considerazione del tempo disponibile e delle risorse che si possono investire (di solito scarse), possa comunque consentire di rilevare dati che siano attendibili e validi, cioè forniscano elementi informativi che mettano in condizione l'autorità regolativa di elaborare stime appropriate sulla situazione in esame, portando alla luce tutte le implicazioni rilevanti per l'analisi di impatto. Inoltre, non tutti i dati sono utili ai fini dell'AIR. Per questo la creazione di banche dati *ad hoc* che soddisfino i requisiti delle valutazioni di impatto – ad esempio fornendo le basi per l'analisi costi/benefici – potrebbe nel tempo rivelarsi un investimento utile, sia per i regolatori, sia per i regolati.

Passiamo ora ad analizzare le esperienze. Nel panorama assai diversificato di strumenti per la consultazione, emergono subito due caratteri distintivi:

- per un verso, quanto al metodo, la differenziazione fra indagini qualitative e indagini quantitative;
- per altro verso, quanto all'oggetto, la diffusione di strumenti di rilevazione potremmo dire "generalisti" (ovvero rivolti senza distinzioni a tutti i cittadini) oppure viceversa "specialisti", tarati sulle imprese.

Su questi aspetti, la ricognizione si rivela più significativa se osserviamo i casi della "famiglia anglosassone", che hanno sperimentato e documentato l'uso di tecniche di consultazione. Al contrario non risulta possibile trarre considerazioni significative dai casi meno maturi, che non rendono disponibile materiale empirico sull'argomento (ad esempio il Messico). L'insuccesso in termini di AIR dell'UE si rivela invece, proprio per le criticità riscontrate, sotto questo profilo interessante.

Quanto ai metodi qualitativi, tendenzialmente generalisti, occorre menzionare la procedura di *notice-and-comment*, diffusa negli Stati Uniti e in Canada, inoltre introdotta in tempi più recenti in Olanda, e le consultazioni informali ampiamente utilizzate nel Regno Unito, ma

[31] Commissione europea, *La governance europea. Un Libro bianco*, COM(01)428 def., Bruxelles, 25/5/2001 (http://www.europa.eu.int).

anche in Olanda e in Danimarca. Talvolta, l'uso di tali metodi è anche accompagnato da forme assembleari di dibattito (*public hearings*, *conferences*). Nel gruppo dei metodi qualitativi è inoltre interessante fare accenno a quelle tecniche di indagine – meno diffuse ma rivelatesi, laddove adottate, assai soddisfacenti per le esigenze dell'AIR – che si avvalgono delle interviste individuali faccia-a-faccia o dei *focus groups*.

Quanto ai metodi utilizzati con finalità quantitative, in via di massima "specialisti", ci concentreremo sull'utilizzo dei *test panels* per le imprese: fiore all'occhiello della Danimarca, ma molto diffusi anche nel Regno Unito e nell'UE, tuttavia applicati con esiti – come vedremo – assai diversi.

2.3.1 Metodi qualitativi

Mentre la consultazione informale si avvale di modalità di comunicazione discrezionali, non standardizzate e contingenti (che cioè possono variare moltissimo di caso in caso), fra regolatori e regolati, la procedura di pubblicizzazione e commento in forma scritta che prende il nome di *notice-and-comment* è più strutturata e formale e dovrebbe consentire (proprio in virtù di tale carattere sistematico e impersonale) una partecipazione aperta, ad alto grado di inclusività e trasparente. Anche in questo caso, comunque, le pratiche ed i livelli di standardizzazione sono assai diversificati nelle diverse esperienze.

Nel sistema americano, ad esempio, già l'*Administrative Procedure Act* del 1946 e poi l'*Executive Order* n. 12866 emanato dal Presidente Clinton nel 1993, hanno stabilito – quindi per legge – che ogni agenzia federale, prima di procedere all'approvazione di una nuova regolazione, debba rendere pubbliche tutte le analisi di impatto, unitamente alla bozza di proposta, in modo da consentire a chiunque sia interessato – entro un termine di 60 giorni – di fare osservazioni, commenti, suggerimenti di modifica, che devono essere presentati per iscritto. Le osservazioni vengono registrate in un archivio, che organizza la base dati ufficiale di riferimento per tutte le ulteriori eventuali valutazioni a cura dei regolatori. Non sono ammesse considerazioni che non trovino corrispondenza nella base dati registrata. I regolatori sono obbligati a tenere conto delle osservazioni ricevute, accogliendole o anche rifiutandole, ma sempre esprimendo un parere motivato.

In Canada e in Danimarca, invece, le procedure di *notice-and-comment* non sono disciplinate per legge e, soprattutto in Danimarca, non fanno riferimento a standard procedurali specifici. L'Olanda, a sua volta, le ha introdotte nel 1994 con la legge generale sull'amministrazione pubblica, che ha dato ulteriore impulso alla riforma della regolazione intervenendo – tra l'altro – sulle norme per la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

In termini di inclusività, sicuramente le consultazioni informali pongono più problemi della procedura informativa di *notice-and-comment*: soprattutto non possono essere controllate, se non *ex post* (ad esempio con la pubblicazione della scheda di valutazione che riporta l'elenco dei soggetti consultati). Ma certo esse hanno l'indub-

bio vantaggio – rispetto all'altra procedura – di consentire uno scambio più immediato e diretto fra punti di vista, fra regolatori e soggetti contattati. Nell'esperienza di AIR britannica, peraltro, le consultazioni informali non esauriscono tutto il processo di consultazione – come invece accade in Francia – ma semplicemente lo avviano: sono infatti previste ondate successive con ricorso ad altre tecniche di raccolta dati di tipo più standardizzato. Negli Stati Uniti, al contrario, benché il presupposto teorico sia di ritenere che solo un processo formalizzato come quello di *notice-and-comment* possa preservare le agenzie dalla "cattura" dei regolati o comunque dal rischio di sovrastimare le preferenze degli interessi forti (generalmente più attrezzati per accedere all'arena decisionale), concedendo a tutti pari possibilità di esprimere il proprio punto di vista, senza discrezionalità, non è affatto provato che nella prassi tale metodo garantisca un alto livello di partecipazione e di equità. D'altra parte, è anche possibile che la procedura di *notice-and-comment* funzioni bene in un paese di antica tradizione pluralista come gli Stati Uniti, ma di certo non è garantito che possa essere esportata in altri contesti, e già l'esperienza danese lo dimostra. Un tentativo, di scarso successo, è stato fatto anche in Olanda[32]. E il consolidamento della cultura neo-corporativa in questi due sistemi politici è un elemento non trascurabile.

Esaminiamo, per concludere questa breve sintesi, un altro aspetto. Sia le consultazioni informali, sia la procedura di *notice-and-comment* presentano un limite comune: l'assenza di interattività fra soggetti partecipanti. In entrambi i casi le autorità regolative si limitano ad uno scambio unidirezionale con gli interessati, in un caso registrando le preferenze, nell'altro interagendo più direttamente, ma comunque senza sottoporre le preferenze e gli orientamenti espressi ad un confronto comparativo, che invece potrebbe rivelarsi utile per la trasformazione *in itinere* degli stessi punti di vista, auspicabilmente in senso cooperativo. Laddove vi fosse una distorsione iniziale nell'impostazione del problema da parte dell'autorità regolativa, questa sarebbe più facilmente individuabile procedendo ad un confronto aperto fra le diverse prospettive, che non inibisca il processo argomentativo fra gli *stakeholders*, piuttosto lo solleciti.

L'usanza americana di effettuare *public hearings*, successive al *notice-and-comment* su una bozza di proposta regolativa, interviene in parte su questo problema. Ma si tratta di eventi sporadici, difficili da gestire sotto il profilo organizzativo a causa della forma assembleare che li caratterizza, inefficaci sotto il profilo comunicativo poiché non tutti i soggetti partecipanti hanno la possibilità di esprimersi e, quindi, poco validi quanto a qualità delle informazioni che riescono a produrre. Tale difficoltà riguarda anche le *conferences* convocate trimestralmente dall'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) per definire l'agenda regolativa.

Una forma intermedia che invece può essere utilizzata per valorizzare l'interazione fra gli *stakeholders*, riassumendo peraltro alcune potenzialità degli organismi consultivi specializzati (*advisory groups*) pure molto diffusi nei diversi casi esaminati, ma senza incorrere nel problema

[32] Oecd, *Flagship Report on Regulatory Quality*, PUMA/REG(01)1, Oecd Publications, Paris, 2001.

della professionalizzazione dei consultati, che invece ritroviamo in queste strutture stabili di consultazione, è rappresentata dai *focus groups*.

Nelle strutture stabili di consultazione infatti, se queste dovessero essere individuate quale unico riferimento per l'AIR, si incorre nell'ulteriore rischio per il quale gli interpellati, legittimati anche sotto un profilo istituzionale, si sentirebbero investiti di una funzione rappresentativa e tenderebbero ad esprimere il punto di vista di interessi precostituiti, dando luogo a problemi di unilateralità e parzialità dell'informazione.

Viceversa, la ricognizione finalizzata all'AIR dovrebbe essere per quanto possibile finalizzata a far circolare idee e rappresentazioni dei problemi, prima ancora che delle possibili soluzioni, in un *setting* discorsivo adeguato anche a raccogliere opinioni divergenti e a valorizzarle attraverso l'argomentazione. Queste condizioni ci sembra possano essere adeguatamente ricostruite ricorrendo alla struttura comunicativa del *focus group*, che coinvolge non più di dieci partecipanti alla volta, selezionati sulla base di caratteristiche che li rendono significativi per il problema che si sta valutando (non rappresentativi in senso statistico).

Nell'arena riprodotta attraverso i *focus groups* può essere assicurata – contestualmente o in situazioni diversificate – la presenza di tutti i punti di vista rilevanti sul tema in questione. Per ogni AIR bisognerebbe ipotizzare almeno da due a sei *focus groups*, a seconda della distribuzione degli effetti su categorie diverse di soggetti.

I vantaggi dell'utilizzo del *focus group* nell'AIR – ma anche i rischi cui può incorrere un analista inesperto – sono evidenziati da Corrao in questo volume, cui si rimanda per un approfondimento sulla materia.

2.3.2 Metodi quantitativi

Per i motivi che abbiamo sin qui illustrato, è ragionevole sostenere che ciascuna tecnica debba adattarsi – oltre che al problema specifico – al contesto entro il quale viene praticata. L'utilizzo di una stesso strumento di rilevazione in due sistemi istituzionali con caratteristiche differenti può sortire effetti opposti. L'esperienza dei *Business Test Panel* (BTP) evidenzia chiaramente i pericoli di una diffusione non selettiva di "buone pratiche" da un contesto istituzionale ad un altro.

I BTP vengono presentati come una delle prassi di successo sia dall'Ocse sia dall'UE. Tale metodologia basata sul *panel*[33] consiste nell'individuare soggetti competenti – quindi non statisticamente rappresentativi, ma giudicati rilevanti sulla base di specifiche caratteristiche qualitative – per sottoporre loro questionari strutturati (cioè con domande chiuse) ovvero semi-strutturati (anche con domande aperte). Nel caso specifico dei BTP utilizzati nell'AIR, gli intervistati sono imprese, incluse quelle di più piccole dimensioni, di norma interpellate ogni qualvolta venga avviato un processo di progettazione normativa che prevede impatti a loro carico (in fondo nella logica delle misurazioni dei costi di adeguamento, come già veniva fatto con lo *Small Business Litmus Test* britannico rivolto alle piccole imprese[34]).

[33] Alla quale ci limitiamo in questa sede, rinviando ad Isernia in questo volume per un approfondimento sull'utilizzabilità nell'AIR delle interviste con questionario e delle *surveys*.

[34] Una rassegna sulle modalità di misurazione dei *compliance costs* nei paesi Ocse è curata da P. Marconi e C. Frollà, *I compliance cost nei paesi Ocse e in Italia*, in G. de Caprariis, G. Vesperini (a cura di), *L'Italia da semplificare: le regole e le procedure*, il Mulino, Bologna, 1998.

In Danimarca, ad esempio, introdotti dal Ministero del commercio e dell'industria nel 1996 con un *panel* di 200 imprese, i BTP sono utilizzati per compiere indagini statistiche allo scopo di raccogliere dati per la quantificazione degli oneri amministrativi connessi alle singole proposte di legge che hanno un impatto sull'attività imprenditoriale. A partire dal 1997 la struttura di rilevazione è stata ampliata fino ad includere 500 unità di analisi. Il tasso di risposta da parte degli intervistati è risultato piuttosto elevato, pari circa al 50%, e nel periodo compreso fra il 1998 e il 1999 attraverso l'uso dei BTP è stato valutato l'impatto di 96 leggi ordinarie e 69 norme secondarie[35].

Applicati quindi tutto sommato con successo in Danimarca, i BTP sono stati trapiantati dalla Commissione europea – in via sperimentale, a partire dal 1998 – entro il più ampio e complesso sistema comunitario, con una valenza che ci sembra aggiuntiva rispetto a quella statistica, di tipo essenzialmente politico. Da un punto di vista metodologico, peraltro, l'approccio della Commissione presenta diversi problemi: non vengono specificate le modalità di selezione dei partecipanti, che sono lasciate alla discrezione degli stati membri, responsabili di realizzare i *panels* su territorio nazionale, in base a criteri propri, differenziati, che quindi incidono sulla generalizzabilità e comparabilità dei dati da paese a paese. È chiaro l'obiettivo: al di là di specifiche esigenze di rilevazione empirica, lo scopo della Commissione appare innanzitutto orientato a risolvere i problemi di una consultazione generalmente giudicata poco trasparente ed inefficace, inadeguata a legittimare il processo decisionale delle politiche regolative dell'UE. Per altro verso, nonostante i proponimenti della Commissione, le organizzazioni di rappresentanza delle imprese ancora ritengono che le consultazioni siano troppo poco estese e il più delle volte intempestive rispetto all'iter del processo decisionale.

L'adozione mirata del BTP dall'esperienza danese che ha perciò – implicitamente – trasformato questo strumento affidandogli una funzione politico-simbolica, prima che analitico-descrittiva, si è rivelata inefficace sotto entrambi i profili. Le implicazioni critiche dal punto di vista applicativo e dell'accuratezza informativa sono chiaramente percepibili.

L'uso dei *panels* è diventato comunque talmente diffuso che, ad esempio nel Regno Unito, si è tentato di estendere l'applicazione di tale tecnica ad un campione rappresentativo dell'intera popolazione britannica, così da poter essere attivato tutte le volte che processi decisionali richiedano un supporto informativo aggiornato in tempo reale, su categorie specifiche di destinatari.

Il *People's panel* costituito dal 1998 è basato su un campione casuale di 5.000 individui, rappresentativi per età, sesso, distribuzione territoriale di residenza e altri indicatori demografici. Il campione può essere consultato discrezionalmente, di volta in volta a seconda delle necessità e delle problematiche sul tappeto. Non è quindi specificatamente destinato all'AIR, ma può rispondere ad alcune esigenze dell'analisi di impatto, soprattutto perché dimostra un elevato grado di flessibilità e garantisce una discreta rapidità dei risultati. Certo, richiede di essere gestito da una struttura competente: infatti, è stato appaltato ad un isti-

[35] S. Monni, *Danimarca: come le istituzioni plasmano l'AIR*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…*, *cit.*

tuto di ricerca esterno che, nell'ambito di un accordo quadro stipulato dal Cabinet Office, garantisce ad ogni dipartimento governativo la possibilità di commissionare la realizzazione di indagini mirate[36].

2.3.3 L'uso delle tecnologie informatiche

L'uso crescente di Internet è la tendenza più recente che caratterizza le diverse esperienze di AIR, ai vari livelli di consolidamento istituzionale.

Le potenzialità della rete informatica sono indubbie: esse consentono processi di comunicazione più rapidi, ad alto grado di interattività, senza limiti all'accesso, flessibili alle esigenze dei diversi interlocutori. Certamente, però, nella prospettiva dell'AIR, tali risorse vanno utilizzate con cautela.

Infatti, sia con riferimento alla selezione dei destinatari, sia rispetto agli strumenti di rilevazione (questionario più o meno strutturato), il ricorso ad Internet non risolve – anzi amplifica – i problemi metodologici sin qui enunciati, soprattutto in termini di validità esterna dei dati raccolti, ovvero della loro generalizzabilità ad una porzione più estesa di soggetti diversi da quelli che direttamente intervenuti. L'accesso alla consultazione via Internet non può essere considerato casuale (come richiederebbe la tecnica del campionamento statistico), ma è di sicuro distorto dagli impedimenti strutturali che non lo rendono uno strumento alla portata di tutti: soprattutto in quei contesti sociali ove l'informatizzazione è ancora un processo in via di sviluppo, possedere un computer, che sia anche collegato ad un modem e abilitato alla navigazione in Internet, non è come disporre di un telefono o di un apparecchio televisivo!

La possibilità di utilizzare la via informatica per le consultazioni richiede quindi senza dubbio che si investa ancora in tale direzione, in forma sperimentale, in modo aggiuntivo e non esclusivo rispetto ai canali di comunicazione più tradizionali (soprattutto di tipo diretto, cioè – realmente o virtualmente – faccia-a-faccia).

È peraltro la linea che stanno seguendo i governi europei, anche sotto la spinta della Commissione che ha promosso una politica e destinato risorse in tal senso. Ma ci sembra ancora presto per valutare gli sforzi in questa direzione, specialmente con riferimento all'AIR. Si tratta in ogni caso di una nuova frontiera del dibattito che sta impegnando anche l'Ocse e sulla quale si concentreranno anche le politiche di riforma della regolazione[37].

A livelli meno ambiziosi, ma decisamente più realistici allo stato attuale e – a certe condizioni – esportabili, si colloca un uso delle tecnologie informatiche interessante per quanto riguarda, più che la raccolta, l'archiviazione dei dati. Ci riferiamo all'esperienza canadese del *software* interattivo utilizzato per gestire la consultazione delle imprese in merito alle proposte di nuova regolazione: il *Business Impact Test* (BIT).

Progettato dal Ministero del tesoro e dal Ministero dell'industria, in collaborazione con le associazioni degli imprenditori, quale strumento di supporto all'analisi costi/benefici, esso è destinato a facilitare la pubblica amministrazione nelle quantificazioni sia dei costi diretti di adempimento delle imprese, sia dell'impatto più indiretto

[36] Indicazioni dettagliate ed esempi sui *panels* realizzati sono disponibili sul sito del Cabinet Office, alla pagina www.cabinet-office.gog.uk/servicefirst/index/pphome.htm.

[37] Non a caso, uno degli ultimi documenti pubblicati dall'Ocse (luglio 2001) reca il titolo *Engaging Citizens in Policy Making* e affronta proprio l'argomento di come migliorare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica sviluppando la diffusione delle tecnologie informatiche e l'*e-governance* (http://www.oecd.org/puma, sito consultato a settembre 2001).

sul processo produttivo e sulla capacità di innovazione delle imprese stesse[38]. La logica è identica a quella dei BTP sopra illustrati. Ciò che risulta significativo è il tentativo di costruire una banca dati che possa essere periodicamente aggiornata, con dati rilevati *ad hoc* per le esigenze dell'AIR (ancorché limitati quanto a campo di indagine, come abbiamo più volte segnalato, ma – perché no – estensibili ad altri *target*, come in fondo tenta di fare il *People's panel* britannico).

2.4 Gli effetti sul processo regolativo

2.4.1 Pubblicità dei risultati e controllo dell'AIR

Le legittimità dell'AIR si giova del fatto che i risultati della consultazione siano resi pubblici, rendendo note le procedure adottate nel corso dell'analisi. Sicuramente il ricorso ad Internet può rivelarsi utile in questa fase, con l'accortezza di non utilizzarlo quale forma esclusiva di comunicazione.

Un'esperienza esemplare a riguardo è quella degli Stati Uniti, dove non solo i risultati della consultazione vengono pubblicati, utilizzando diverse fonti, ma il regolatore deve rendere noto, con parere motivato, se e per quali ragioni ha tenuto conto oppure no delle opinioni espresse dai vari soggetti consultati.

Il caso più insoddisfacente, invece, nonostante le continue dichiarazioni di intenti sulla necessità di rendere più trasparenti i processi regolativi anche attraverso la pubblicizzazione dei risultati delle consultazioni, è l'UE, in cui neanche quando la decisione è stata già presa dal Consiglio dei Ministri si procede alla pubblicazione in gazzetta ufficiale della scheda di valutazione di impatto (che viene divulgata solo su specifica richiesta alla Commissione).

Queste due diverse *performances* possono ancora una volta essere ricondotte al diverso grado di istituzionalizzazione dell'AIR nei differenti sistemi politici e, in particolare, si riconnettono alla presenza o assenza di procedure di controllo sistematico sulle stesse valutazioni di impatto.

Il controllo di qualità si avvale di meccanismi diversi fra loro. In un'accezione ampia, esso viene limitato alla consuetudine delle relazioni periodiche governative, rivolte al parlamento, ai cittadini, alle imprese, che informano su cosa è stato fatto, sulle eventuali ulteriori riforme necessarie e sui nuovi obiettivi da raggiungere. In questo senso, ad esempio tutti i paesi anglosassoni producono un rapporto annuale sull'AIR e nel Regno Unito lo stato dell'arte viene anche analizzato dalla Better Regulation Task Force. La Commissione europea ha fatto qualche sforzo in questa direzione, con la pubblicazione dei rapporti annuali su *Legiferare meglio*, ma in mancanza di un vero sistema di AIR anche questo tentativo rimane carente in molte parti.

In un'accezione più specifica, che implica invece una valutazione sistematica del rendimento istituzionale dell'AIR, ovvero della sua qualità proprio in termini di vantaggi e svantaggi per il sistema regolativo e la collettività (in altre parole "un'AIR dell'AIR"), le esperienze

[38] F. De Francesco, *Canada: un approccio fondato sui principi*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

sono ancora relativamente poco sviluppate[39]. Inoltre, nessuno dei paesi Ocse ha attuato sistemi di valutazione sistematica sull'andamento della partecipazione dei cittadini nei processi regolativi[40].

2.4.2 L'efficacia delle consultazioni

A questo stadio è perciò difficile concludere valutando l'efficacia delle consultazioni nell'AIR. I dati empirici disponibili sono ancora insufficienti e quei pochi rilevabili segnalano un profilo complessivamente mediocre della qualità del processo (a parte i casi di eccezionalità, come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, nonché – per il cammino intrapreso – il Canada, l'Olanda e l'Australia).

Prendiamo ancora, solo per citare un esempio, i BTP. Nell'UE, a conclusione delle quattro ondate di consultazione realizzate fra il 1998 e il 2000 (quella del 2001 è ancora in corso), nessuna della proposte regolative oggetto di BTP è stata modificata a seguito del processo consultivo con le imprese[41].

A loro volta le indagini di valutazione sull'AIR, laddove vengono condotte – e i casi su citati sono a tal proposito esemplari – riportano dati aggregati sull'ottemperanza delle amministrazioni allo svolgimento delle analisi di impatto (numero di AIR ritenute adeguate dalle strutture responsabili del controllo di qualità, rispetto al numero di casi per i quali erano state richieste). Non è possibile in altre parole evincere da questi dati elementi che rivelino in quanti casi le proposte iniziali siano state soggette a cambiamento per effetto delle consultazioni.

Se utilizzate nei modi che abbiamo fin qui descritto, dunque, le consultazioni ancorché allargate, potrebbero essere interpretate alla stregua di strumenti di "politica simbolica", cioè – nell'accezione di Edelman[42] – di politica fittizia, perseguita al solo scopo di ottenere consenso politico e legittimazione, indipendentemente dai suoi effetti concreti. Il risultato, che può rivelarsi assai rischioso – come d'altra parte dimostrano le critiche sollevate dalle stesse organizzazioni imprenditoriali coinvolte nei processi di consultazione[43] – è di ingenerare la percezione di una forte discrepanza fra aspettative legate alla illusione del coinvolgimento e i risultati concreti conseguiti, legati alla possibilità di sentirsi davvero parte attiva del processo, prima ancora di vedere soddisfatte le proprie preferenze.

Ad essere lamentata è la ritualizzazione di tali pratiche, che amplifica – anziché ridurre – la distanza fra istituzioni e società civile.

2.5 Conclusioni: criticità e principi-guida

L'obiettivo dell'AIR è innanzitutto promuovere una diversa cultura della regolazione nelle amministrazioni pubbliche e nel sistema politico.

Si tratta di un processo i cui frutti potranno essere raccolti a medio-lungo termine e che necessita, perciò, di condizioni che rendano possibile l'apprendimento istituzionale. Il "vero cambiamento – conferma Radaelli nelle conclusioni dell'analisi comparativa sull'AIR[44] – non si misura (solo) con il numero di leggi cancellate e la semplifi-

[39] C.M. Radaelli, *Conclusioni*, in Id. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

[40] Oecd, *Flagship Report…, cit.*

[41] La sintesi dei risultati dei BTP è disponibile sul sito web della DG mercato interno: www.europa.eu.int/comm/internal_market/update/panel. Per un approfondimento, si veda S. Cavatorto, *Unione Europea…, cit.*

[42] M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Chicago, 1964 (trad. it., *Gli usi simbolici della politica*, Guida editori, Napoli, 1987).

[43] Nel caso UE basta guardare ai documenti prodotti nell'ambito della Fair Regulation Campaign, avviata dal 1999 dalle Camere di commercio britanniche e delle Federazioni di piccole e medie imprese, che lamentano l'inadeguatezza dei sistemi di consultazione attuati dalla DG imprese e dalla DG mercato unico per la valutazione di impatto della regolazione.

[44] C.M. Radaelli, *Conclusioni*, in Id. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

cazione, ma anche (e fondamentalmente) con le modalità attraverso le quali le istituzioni – *e i cittadini (corsivo nostro)* – pensano la regolazione". E a questo fine, lo ribadiamo, l'apporto delle consultazioni quale strumento a supporto del processo deliberativo, fondato sull'argomentazione e la ricerca empirica, è essenziale.

Se non è possibile convergere sulle soluzioni, sarebbe almeno auspicabile che si individuassero margini di accordo sulla interpretazione del problema, sulla valutazione dei limiti e dei rischi associati alle alternative in gioco, nonché sulle loro conseguenze in termini di effetti potenziali su categorie specifiche di destinatari o, genericamente, sulla collettività. Nella fase iniziale di elaborazione della politica, anche nei casi di ri-regolazione, è perciò perlomeno importante esplicitare i punti controversi, arricchendo il dibattito e allargando la partecipazione al maggior numero di soggetti rilevanti. L'obiettivo è dare voce ai diversi punti di vista, riprodotti con la medesima intensità con cui si manifestano nella società. Benché sia utile a tutti gli stadi del processo di regolazione il recupero di aspetti trascurati o di fenomeni non previsti, questo investimento iniziale di ampliamento del campo di analisi da parte delle autorità investite del potere regolativo potrebbe consentire di evitare di dover ritornare sui passi fatti ad uno stadio più avanzato dell'iter decisionale.

È infatti opinione comune che sia più pericoloso formulare in modo impreciso il problema che non le possibili soluzioni. E questo è tanto più probabile, quanto meno si estende – all'avvio del processo regolativo – la possibilità di accesso a rappresentazioni, punti di vista e idee differenti. È d'altra parte anche vero che di solito un problema fa ingresso nell'agenda politica quando si sono già individuate opzioni che ne rendano in qualche modo praticabile una sua risolvibilità – a breve, medio o lungo termine. Entrambe le categorie dipendono dalla natura delle opportunità decisionali che sono disponibili nell'arena di *policy*. Il rapporto fra i due estremi è perciò di stretta interdipendenza, ma deve essere assunto in termini problematici, senza dare per scontate relazioni di causa-effetto, piuttosto considerandone i caratteri di ambiguità e variabilità.

Qualunque riconoscimento di un problema di *policy* e le aspettative circa possibili soluzioni affondano perciò le proprie radici in complesse interazioni sociali. Proprio questo aspetto conferisce carattere pubblico ad un problema: il fatto che i cittadini – e le istituzioni – considerino le proprie strategie interdipendenti al punto tale da rendere auspicabile per tutti lo scambio di informazioni e di argomentazioni, allo scopo di pervenire ad un coordinamento efficace delle azioni.

Dall'analisi delle esperienze esaminate emerge come vi siano problemi comuni in relazione alle consultazioni quale strumento che favorisce l'argomentazione e il processo deliberativo-decisionale, che tuttavia richiedono soluzioni tagliate su misura per i diversi contesti, oltre che adattate alle specifiche esigenze del problema regolativo di volta in volta affrontato e alle caratteristiche dell'arena di *policy*, ovvero alla rete di attori coinvolti. La cultura regolativa e il modo-di-fare le cose in un dato contesto contano nel contrassegnare il diverso rendimento delle

varie pratiche di consultazione, compresa l'abilità delle autorità regolative di spostarsi secondo necessità lungo il *continuum* che va da forme di semplice informazione istituzionale alle modalità concertative tipiche dei sistemi con più forte tradizione neo-corporativa.

Gli approcci adottati sono fra loro molto differenziati e non ci sono modelli comuni che individuino, pur considerando le specificità istituzionali, criteri qualitativi minimi di accettabilità delle procedure consultive. Fatte le dovute distinzioni, sarebbe tuttavia ragionevole auspicare una convergenza su principi-guida o fattori chiave in grado di evitare i rischi più ricorrenti nell'impostazione dei sistemi di consultazione.

Se da un lato, quindi, non è teoricamente fondato trarre dall'indagine delle esperienze internazionali conseguenze direttamente prescrittive, dall'altro lato non possono essere trascurati gli elementi di criticità sin qui rilevati, sui quali – considerato il livello attuale di maturazione delle riforme regolative – sta peraltro oggi crescendo l'attenzione sia dei regolatori, sia dei regolati.

Complessivamente, nonostante i progressi realizzati e i molti impegni in termini di indirizzo politico, la qualità della consultazione andrebbe ulteriormente migliorata, soprattutto nei sistemi europei, che appaiono meno inclini – tranne il Regno Unito – a fare della consultazione un vero e proprio metodo per il *policy making*. Da una parte, a causa della permanenza di logiche neo-corporative, dall'altro lato per la scarsa abitudine degli amministratori pubblici (prevalentemente di formazione giuridica) ad utilizzare gli strumenti della ricerca sociale, tanto l'attendibilità e la validità dei dati raccolti, quanto la loro utilità ed esaustività ai fini dell'AIR fanno della consultazione una pratica che rischia spesso di essere ritualizzata.

Per le caratteristiche e le finalità dell'AIR, la consultazione deve essere flessibile, ciononostante essa deve comunque risultare coerente con gli obiettivi e il processo dell'analisi di impatto. A questo scopo si rivela utile la maggiore diffusione di linee guida comuni sugli standard di qualità. Certamente, poi, ogni programma di consultazione – se effettivamente elaborato, e al momento ciò non è previsto da alcun sistema – dovrà essere adattato alle esigenze del problema regolativo e alle caratteristiche della rete di attori coinvolti. La standardizzazione delle procedure potrebbe inoltre favorire la partecipazione, consentendo agli attori sociali interessati – non solo quelli con maggiori risorse organizzative – di attrezzarsi per partecipare.

L'accessibilità – una volta riconosciuta come valore operativo, oltre che di principio – si trova infatti ad essere soddisfatta quanto più vengono abbassate le barriere all'ingresso, purché siano rispettati gli assunti metodologici in grado di garantire l'affidabilità dei dati, evitando distorsioni e manipolazioni nella rilevazione delle preferenze. Sia nel linguaggio, sia nelle modalità di selezione dei partecipanti, la consultazione deve caratterizzarsi per il carattere aperto e trasparente, agile nella gestione, non eccessivamente oneroso sia per i consultati, che per i responsabili della consultazione, quindi realistico. È solo a queste condizioni che la consultazione può divenire uno strumento

fruibile, altrimenti rimarrebbe confinata o nella retorica dei buoni principi, o nella nicchia degli interessi particolari.

Il disegno istituzionale è altrettanto fondamentale. La coerenza e la prevedibilità delle procedure, infatti, sono meccanismi di controllo della qualità, tanto per i *decision makers*, quanto per i *policy takers*. La programmazione delle consultazioni e il loro avvio in una fase iniziale del processo decisionale permettono a tutte le parti in gioco di acquistare consapevolezza del proprio ruolo, introducendo nell'arena decisionale risorse innovative talvolta inimmaginabili.

Flessibilità dunque, ma anche chiarezza nella definizione delle regole e – soprattutto – dei tempi. L'importanza strategica di avviare presto le consultazioni è proporzionale alla necessità di fissare dei tempi limite entro i quali le consultazioni stesse devono essere portate a termine. Così come l'AIR non deve essere un'appendice al processo decisionale, la consultazione deve diventare parte integrante del processo stesso, inserendosi nella fisiologia del suo ciclo di vita.

Per rispettare i tempi e contemporaneamente garantire l'inclusività della consultazione è ipotizzabile l'uso combinato di più tecniche di rilevazione, da adottarsi sia in momenti diversi del processo di AIR, sia con soggetti diversi (ad esempio pubblici o privati, quindi esperti, cittadini, imprese).

Pratiche innovative possono essere facilitate dall'utilizzo delle tecnologie informatiche, più che per la realizzazione delle consultazioni – che deve sempre tenere presente le possibilità di un accesso equo per tutti i destinatari, e non sempre l'attuale diffusione delle tecnologie soddisfa questo requisito – per la costruzione di basi di dati utili ai fini dell'AIR, anche in una prospettiva di lungo periodo. Se l'AIR, infatti, deve essere applicato non solo alle nuove proposte regolative, ma anche alla regolazione esistente, è assolutamente evidente l'utilità di archivi aggiornabili in tempo reale che possano fornire basi di dati utilizzabili, valide e accurate.

Una consultazione efficace è dunque la premessa, e non il risultato, per la disseminazione di un sistema informativo efficiente e capillare. Entrambe le componenti contribuiscono alla credibilità dell'AIR e del processo regolativo. È fondamentale quindi che esso si concluda con valutazioni sistematiche su cosa è stato fatto o meno, e perché.

Il successo delle consultazioni – e dell'AIR – dipende dal fatto che tutti gli attori coinvolti si sentano partecipi della decisione finale (che è a sua volta sempre potenzialmente una tappa per nuovi processi di regolazione). E questo è tanto più possibile quanto più si sono sviluppati circuiti virtuosi di comunicazione all'interno delle arene decisionali. In tali sistemi di relazione, le responsabilità vanno individuate chiaramente, non in una logica di comando-controllo, ma soprattutto per riferire ai destinatari l'andamento del processo, mantenendo efficace la funzione di coordinamento.

La maturazione di una cultura della consultazione nel senso sin qui delineato non sembra perciò da attendersi nel breve termine, poiché i benefici di una simile impostazione possono intravedersi solo nel medio-lungo periodo. Come precisa l'Ocse[45], la consultazione non è

[45] Oecd, *Flagship Report…*, *cit.*

soltanto un *set* di tecniche. Nella logica dell'AIR, essa rappresenta un nuovo modo di pensare le istituzioni e la regolazione. Sono richieste *expertise* e abilità professionali specifiche, oltre che incentivi e risorse da investire nelle pubbliche amministrazioni. Le esperienze analizzate ci dimostrano, tuttavia, che è possibile apprendere in contesti sufficientemente flessibili e adattivi, disponibili al cambiamento, in presenza di una cultura regolativa che favorisca l'attivazione di circuiti virtuosi di interazione e comunicazione fra autorità politiche, imprese e cittadini. L'"intelligenza" delle istituzioni – come dice Donolo[46] – si fonda proprio su tale capacità: favorire e rendere intelligibili processi cooperativi che consentano ai *policy makers*, ma anche ai *policy takers*, di "farsi l'idea giusta" sul cosa fare e scegliere una "condotta" che possa essere considerata "appropriata" rispetto ad una specifica questione regolativa.

La finalità non è – come vorrebbe l'analisi razionale delle politiche pubbliche – l'individuazione della *one best way* che ottimizzi l'efficienza della scelta, massimizzandone l'utilità attesa. Piuttosto, ed è in questo senso che guardiamo ai contributi dell'AIR, si tratta di mettere a frutto in maniera realistica e disincantata il plusvalore conoscitivo reso disponibile dalle metodologie dell'indagine empirica e dal coinvolgimento attivo – ispirato non a criteri gerarchici ma funzionali, non a principi di rappresentanza ma di rappresentatività – delle parti interessate e dei punti di vista o delle preferenze, per arrivare a decisioni "abbastanza buone" o almeno "soddisfacenti"[47]. Data la complessità della grande maggioranza dei problemi di rilevanza pubblica, è peraltro ingenuo pensare che sia possibile costruire ed elaborare una base di dati talmente ampia da comprendere tutte le variabili in gioco. E la mancanza di denaro e di tempo che servirebbero a questo scopo è un altro elemento da tenere in considerazione.

Con queste premesse, si sottintende un'idea del *policy making* non come processo lineare, tecnocratico, in cui esiste un problema che richiede informazione, di cui l'AIR soddisfa il fabbisogno, per consentire al decisore di scegliere sulla base di un calcolo razionale-sinottico fra tutte le alternative. Al contrario, il contributo dell'AIR – e con esso della consultazione quale metodo deliberativo – viene amplificato se si considera la formulazione e l'attuazione delle politiche pubbliche come un processo di approssimazione incrementale e di elaborazione collettiva, di per sé faticosa ed imperfetta, al cui interno le interazioni fra gli attori – pubblici e privati, istituzionali e non istituzionali – e quindi le risorse cognitive che rendono possibile l'interpretazione e la legittimazione delle azioni, costituiscono un nodo fondamentale in grado di incidere sulla qualità della regolazione.

[46] C. Donolo, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano, 1997, pp. 218-219.

[47] J.G. March., J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York, 1989 (trad. it., *Riscoprire le istituzioni*, il Mulino, Bologna, 1992).

Bibliografia

Cabinet Office - Better Regulation Unit, *The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*, Cabinet Office, London, 1998.

Caldarozzi A., *L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

Cavatorto S., *Unione Europea: molto rumore per nulla?*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

Cofemer, *Manual para la Elaboraciòn de la Manifestaciòn de Impacto Regulatorio*, 2000, (http://www.cofemer.gob.mx).

Commissione europea, *La governance europea. Un Libro bianco*, COM(01)428 def., Bruxelles, 25/5/2001 (http://www.europa.eu.int).

De Francesco F., *Canada: un approccio fondato sui principi*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

De Francesco F., *Governo, interessi e riforma della regolazione: il caso olandese dal neo-corporativismo al pluralismo*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

De Francesco F., *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

Donolo C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano, 1997, pp. 218-219.

Edelman M., *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Chicago, 1964 (trad. it., *Gli usi simbolici della politica*, Guida editori, Napoli, 1987).

Francesconi A., *L'analisi dell'impatto in Australia: un'esperienza con i piedi per terra?*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…*, cit.

Froud J., Boden R., Ogus A., Stubbs P., *Controlling the Regulators*, Macmillan, Basingstoke, Hampshire, 1998.

Froud J., Ogus A., *Rational Social Regulation and Compliance Cost Assessment*, "Public Administration", Vol. 74, 1996, pp. 221-237.

La Spina A., Majone G., *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000.

Lafond F., *Francia: la difficile ricerca di un percorso efficace*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

March J.G., Olsen J.P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York, 1989 (trad. it., *Riscoprire le istituzioni*, il Mulino, Bologna, 1992).

Marconi P., Frollà C., *I compliance cost nei paesi Ocse e in Italia*, in G. de Caprariis, G. Vesperini (a cura di), *L'Italia da semplificare: le regole e le procedure*, il Mulino, Bologna, 1998.

Monni S., *Danimarca: come le istituzioni plasmano l'AIR*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit*.

Monni S., *Germania: una riforma a metà?*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*.

Oecd, *Flagship Report on Regulatory Quality*, PUMA/REG(01)1, Oecd Publications, Paris, 2001.

Oecd, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in Oecd Countries*, Oecd Publications, Paris, 1997.

Oecd, *The Oecd Review of Regulatory Reform in the Netherlands*, Oecd Publications, Paris, 1999.

Radaelli C.M. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.

Sarpi F., *La continuità istituzionale come garanzia di successo dell'AIR: il caso degli Stati Uniti*, in C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione…, cit.*

Treasury Board Secretariat, Government of Canada, *RIAS Writer's Guide*, Ottawa, 1992 (http://www.pco-bcp.gc.ca).

3. L'uso dei *focus groups* nella consultazione

Premessa

Il *focus group* è una delle tecniche di rilevazione utilizzabili per svolgere consultazioni nell'ambito dell'analisi di impatto della regolazione (AIR)[1]. Nella prospettiva dell'AIR, il *focus group* presenta diversi vantaggi: per un verso, esso permette di *indagare in profondità*, grazie all'interazione dei partecipanti, che possono confrontarsi e rivolgersi reciprocamente domande; per altro verso esso consente, data la sua scarsa strutturazione e direttività, di *far emergere aspetti inizialmente non previsti*.

L'individuazione di elementi inattesi è particolarmente importante nella valutazione di impatto della regolazione su pubbliche amministrazioni, imprese e cittadini: per una corretta individuazione dei vantaggi e degli svantaggi connessi ad un nuova proposta di intervento regolativo, uno dei risultati della consultazione dovrebbe essere proprio la limitazione, se non l'annullamento, dei costi collaterali, ovvero introdotti in modo non deliberato, per evitarli o per lo meno ridurli[2]. Il *focus group*, quindi, per le sue peculiarità risulta essere particolarmente adatto alla rilevazione di alcune delle informazioni necessarie per l'AIR. Un problema da affrontare, tuttavia, è la scarsa e superficiale conoscenza di questa tecnica, probabilmente dovuta al particolare percorso che l'ha caratterizzata. Ideata negli anni '40 del secolo appena trascorso, essa ha avuto un'enorme diffusione nella ricerca di mercato, mentre è stata pressoché dimenticata in quella scientifico-sociale. A partire dagli anni '80 è stata riscoperta, fino ad un vero e proprio boom nei giorni nostri. Oggi si può dire che il *focus group* è di moda: è utilizzato in tanti settori[3], forse anche quando non sarebbe opportuno – visto che, come tutte le tecniche, può rispondere a certi obiettivi di ricerca, ma non ad altri, ed è consigliabile in certe specifiche situazioni, e non in altre. Nonostante l'attuale ricorso massiccio al *focus group*, la scarsa conoscenza, legata inizialmente al non utilizzo, spesso non risulta colmata. In particolare, ci riferiamo a tre situazioni:

- c'è una grande confusione tra *focus group* ed altre tecniche, di ricerca e non. Basta mettere insieme un gruppo di persone, perché si parli di *focus group*. Tutti affermano di fare *focus group*, anche quando, ad esempio, stanno svolgendo una riunione d'*équipe*;

[1] Cabinet Office, *An Introductory Guide. How to Consult your Users*, Cabinet Office: Service First Publications, pp. 40-42, 2000 (sito internet http://www.servicefirst.gov.uk); Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, dicembre 2000.

[2] Presidenza del Consiglio, *Guida*…, cit., p. 51.

[3] C.E. Basch, *Focus Group interview: An underutilized research technique for improving theory and practice in health education*, "Health Education Quarterly", 1987, n. 14, pp. 411-448; P.K. Lunt, S.M. Livingstone, *Rethinking the Focus Group in Media and Communication Research*, "Journal of Communication", 1996, Vol. XLVI, n. 2, pp. 79-98; G. Urbani, *Pubbliche amministrazioni locali al test del focus group*, "Italia Oggi", 30 Giugno 2000; C. Walston, *Candidates turn to marketing tools to sell themselves: Appeal to voters increasingly base on opinions voiced by focus group*, "The Atlanta Journal/The Atlanta Constitution", 22 ottobre 1992.

- non si conoscono gli aspetti tecnici e regna l'improvvisazione, dalla selezione dei partecipanti, alla moderazione, all'analisi dei risultati;
- è diffuso un modello ed una modalità di utilizzo standard, che non tengono conto delle tante innovazioni introdotte nel corso degli anni.

Per tali motivi, si ritiene utile, prima di passare all'illustrazione delle fasi operative per l'uso del *focus group* nella consultazione, chiarire cos'è un *focus group*, quali sono i suoi vantaggi e i suoi limiti.

3.1 Il *focus group*: da un modello standard a tanti tipi diversi

Il *focus group* può essere definito una *tecnica di rilevazione* per la ricerca sociale basata sulla *discussione tra un piccolo gruppo* di persone, alla presenza di uno o più moderatori, focalizzata su un argomento che si vuole indagare *in profondità*[4].

I termini in corsivo nella succitata definizione stanno ad indicare le parole chiave per circoscrivere cos'è un *focus group*. Prendiamoli in esame uno alla volta.

a) *Una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale*. Come accennato sopra, da qualche tempo il *focus group* è stato rivalutato ed ha riacquisito credibilità a tal punto che ogni situazione in cui è presente un suo elemento caratterizzante, soprattutto il coinvolgimento contemporaneo di un gruppo di persone, viene chiamata *focus group*. È importante operare una distinzione, non – o non solamente – per una questione di precisione linguistica, ma perché una confusione terminologica spesso riflette, e genera a sua volta, una confusione concettuale, con conseguenze sul piano tecnico e pratico[5].
Il *focus group*, al pari dell'osservazione diretta, dell'intervista, dell'analisi del contenuto, è una tecnica per raccogliere informazioni nell'ambito di una ricerca sociale, e pertanto viene scelta all'interno di un disegno di ricerca che prevede la definizione del problema, l'individuazione di obiettivi conoscitivi, la costruzione di strumenti di rilevazione, l'analisi e l'elaborazione dei dati.
Non va confusa quindi con una riunione, che ha intenti decisionali, o con un gruppo di auto-aiuto, che ha finalità terapeutiche: queste situazioni, due delle tante spesso confuse con il *focus group*, si pongono obiettivi diversi e richiedono regole differenti[6].

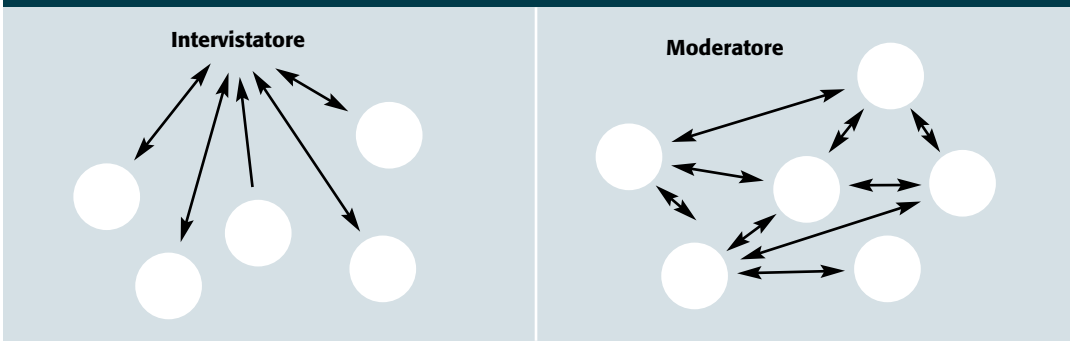
b) *Basata sulla discussione tra un piccolo gruppo di persone*. Un gruppo di persone come fonte di informazioni è un elemento che distingue, ma anche che accomuna, il *focus group* rispetto ad altre tecniche. Per rimanere nel campo delle tecniche di rilevazione per la ricerca sociale, il *focus group* si differenzia dall'intervista individuale per la presenza di un gruppo di partecipanti. Questo è un motivo necessario, ma non sufficiente, per evitare di definire il *focus group* un'intervista. Si potrebbe obiettare, infatti, che esiste un tipo di intervista, l'intervista collettiva, che prevede la presenza contempo-

[4] S. Corrao, *Il focus group*, Franco Angeli, Milano, 2000.

[5] Sul problema della confusione terminologica nel linguaggio delle scienze sociali cfr. A. Marradi, *Linguaggio scientifico o torre di Babele?*, "Rivista Italiana di Scienza Politica", Vol. XVII, 1 aprile 1987, pp. 135-156.

[6] Sicuramente non è possibile tracciare una linea netta tra il *focus group* ed altre tecniche, di ricerca e non: la confusione è generata proprio dalla presenza di alcuni elementi in comune. È importante però tenere conto degli aspetti diversi per un uso appropriato di esse.

Figura 3.1 - Differente interazione in un'intervista collettiva e in un *focus group*



ranea di più persone nel ruolo di intervistati. La differenza, però, tra un'intervista, individuale o collettiva che sia, e il *focus group*, risiede nella richiesta, nel primo caso, di risposte individuali ad ogni singolo intervistato, mentre nel *focus group*, anche quando vengono poste delle domande, queste vengono rivolte al gruppo, con la funzione di sollecitare la discussione e il confronto tra i partecipanti. Ad essi non è chiesto di fornire obbligatoriamente una risposta. Teoricamente un partecipante potrebbe accettare di prendere parte ad un *focus group*, ma poi astenersi dal parlare, anche se ciò non si verifica mai. L'intervista, quindi, è caratterizzata dal rapporto diadico tra intervistatore e intervistato, anche quando, soprattutto per motivi economici, cioè per risparmiare risorse di tempo e di denaro, vengono coinvolte più persone contemporaneamente, come nell'intervista collettiva; il *focus group*, invece, si contraddistingue per l'interazione tra i partecipanti, alla presenza di uno o più moderatori (cfr. Figura 3.1).

Tale interazione costituisce la peculiarità del *focus group*, che lo caratterizza e lo distingue da altre tecniche, pur basate su un gruppo di persone. Pensiamo al Delphi, alla *Nominal Group Technique* (NGT), al brainstorming: in tutte queste situazioni l'interazione tra i membri del gruppo viene evitata il più possibile, poiché si ritiene che possa ostacolare la libera espressione delle posizioni individuali[7]. I componenti il gruppo vengono messi a conoscenza degli altri punti di vista emersi, anche perché si tenta, almeno nel Delphi e nella NGT, di arrivare ad una conclusione convergente ed univoca (obiettivo peraltro assente nel *focus group*), attraverso però la mediazione del conduttore, che deve cercare di evitare lo scambio e la comunicazione verbale attraverso una rigida strutturazione (nel Delphi, addirittura, i membri del gruppo non vengono fatti incontrare). Al contrario, nel *focus group* la rilevazione delle opinioni si basa proprio sul confronto tra i partecipanti, che il moderatore (o i moderatori, a seconda dei casi) hanno il compito di stimolare. Nel paragrafo seguente si cercherà di illustrare i motivi per i quali l'interazione è considerata così importante; per il momento interessa semplicemente sottolineare come essa sia l'elemento che, più di ogni altro, caratterizza, e distingue, il *focus group* rispetto ad altre tecniche.

[7] G. Bertin, *Decidere nel pubblico. Tecniche di decisione e valutazione nella gestione dei servizi pubblici*, Etas, Milano, 1989; Isernia in questo volume.

Un'altra tecnica spesso confusa con il *focus group* è lo studio dei gruppi naturali[8]. Per esprimere sinteticamente la differenza tra queste due tecniche si potrebbe dire che il primo è eterocentrato, mentre il secondo è autocentrato[9]: nel *focus group*, infatti, l'attenzione è posta su un argomento, rispetto al quale si chiede ai partecipanti di esprimere le loro opinioni; nel secondo caso, invece, l'oggetto di studio è il gruppo stesso e le sue dinamiche. Nello studio dei gruppi naturali si perviene ad una sorta di contratto: agli interessi conoscitivi del ricercatore si accompagna la volontà del gruppo di conoscere se stesso, le proprie modalità di azione, la comprensione di eventuali conflitti interni, le strategie per affrontarli e risolverli, etc. Per tale motivo spesso al gruppo viene assegnato un compito pratico da svolgere insieme, per dare l'opportunità al ricercatore di osservarne il funzionamento.

c) *Indagare in profondità*. Il *focus group* può presentare vari gradi di strutturazione (vedi oltre) che, però, non potrà mai superare un certo limite. Immaginando un *continuum*, da un estremo che rappresenta il minimo di strutturazione, ad un altro che rappresenta il massimo, il *focus group* sarà collocato sempre nella prima parte. In ogni caso, esso appartiene a quel gruppo di tecniche vocate allo studio in profondità: quando si usa il *focus group* interessa non la posizione superficiale (accordo/disaccordo; favore/sfavore, etc.) dei partecipanti su una serie di domande prefissate dal ricercatore[10], ma comprendere e discernere dettagliatamente le motivazioni delle opinioni o dei comportamenti, che emergono dal confronto reciproco.

Gli elementi riportati sopra (il gruppo come fonte di informazioni, la rilevazione basata sul dialogo tra i partecipanti, lo studio in profondità) servono per dare una definizione, per così dire, generica del *focus group*. Oggi, infatti, non si può più parlare di *focus group* al singolare. Inizialmente esisteva un modello standard, con caratteristiche piuttosto rigide, ma, con il passare degli anni, sono state introdotte numerose innovazioni dai ricercatori che hanno usato questa tecnica, a seconda degli obiettivi d'indagine e del settore in cui operavano. Di conseguenza, attualmente possiamo distinguere vari tipi di *focus group*, diversi per composizione dei gruppi, grado di strutturazione, e ruolo del moderatore.

Il modello standard prevedeva che i membri del gruppo fossero tra loro estranei (cfr. Tavola 3.1), poiché si temeva che la conoscenza previa potesse inibire l'espressione delle opinioni: i partecipanti, infatti, potrebbero non voler esporsi di fronte a persone che frequentano e/o evitare di contraddire amici o conoscenti, per non incrinare il rapporto con loro.

Da quando, però, l'uso del *focus group* si è esteso dalla ricerca di mercato ad altri settori di ricerca, è stato difficile rispettare questo requisito: nelle metropoli, dove notoriamente sono localizzati i grandi istituti di sondaggi, mettere insieme persone che non si conoscono tra loro è possibile, mentre è più difficile in piccole cittadine di provincia. In seguito, l'impossibilità a creare gruppi di persone totalmente estra-

[8] Sullo studio dei gruppi naturali si segnala A. Melucci (a cura di), *Altri codici. Aree di movimento nella metropoli*, il Mulino, Bologna, 1984; Id. (a cura di), *Verso una sociologia riflessiva. Ricerca qualitativa e cultura*, il Mulino, Bologna, 1988.

[9] Si è qui ripresa quest'efficace espressione sintetica di Costanzo Ranci, usata in una lezione della Scuola di Metodologia della Ricerca Sociale (Università degli studi di Milano) tenuta nel 1997.

[10] Per comodità espositiva, qui e di seguito, verrà usata l'espressione ricercatore al singolare, anche se in realtà si fa riferimento ad un gruppo di ricerca.

Tavola 3.1 - *Focus groups* diversi per composizione dei gruppi

Conoscenza/estraneità dei partecipanti
Omogeneità/eterogeneità interna
A uno a più stadi

nee non è stato l'unico motivo per soprassedere al rispetto della regola: esperienze di ricerca hanno dimostrato che talvolta è preferibile prendere gruppi preesistenti (famiglie, amici, colleghi di lavoro, membri di associazioni), quando, ad esempio, per alcuni obiettivi d'indagine può essere utile avvalersi di discussioni e confronti già avvenuti in precedenza e riportati nel *focus group*, o si vogliono affrontare problematiche che riguardano particolari categorie di popolazione. Tra l'altro, in questi casi, spesso può essere interessante studiare i cambiamenti nel tempo: ai membri del gruppo si chiede allora di partecipare non ad un solo *focus group*, ma a più sessioni[11]. Questi *focus group*, chiamati "a più stadi", nei quali ai partecipanti viene richiesto un impegno prolungato nel tempo, non necessariamente sono costituiti sempre dalle stesse persone: negli stadi successivi i gruppi possono essere mescolati, oppure nei vecchi gruppi possono essere inserite altre persone, per esempio per sottoporre le opinioni emerse al vaglio di nuove idee.

Un altro requisito del modello standard è l'omogeneità interna del gruppo: la percezione di trovarsi tra *pari* facilita indubbiamente l'instaurarsi di un clima favorevole al libero scambio di opinioni. Ma quali caratteristiche dei partecipanti devono essere uniformate? È impossibile trovare persone totalmente simili. E la similarità assoluta non è neanche auspicabile: un minimo di differenze, infatti, permette l'emergere e il confronto di punti di vista diversi. La scelta deve essere guidata dagli obiettivi di ricerca: le persone dovranno essere selezionate in modo da essere accomunate e coinvolte dall'argomento di discussione, così che abbiano qualcosa da dire e sentano di condividere esperienze. Particolare cautela va posta sul livello di istruzione e sul livello gerarchico: il primo influisce fortemente sulla capacità dialettica, e la sensazione di essere culturalmente inferiori potrebbe inibire qualcuno dall'esprimere le proprie opinioni; similmente, la differenza di status potrebbe operare nella stessa direzione ed ostacolare un dialogo sereno. Per quanto riguarda le altre caratteristiche strutturali, però, a volte è interessante e produttivo inserire nello stesso gruppo persone diverse, per esempio per fascia d'età, per stimolare un confronto più acceso, ipotizzando posizioni presumibilmente differenti.

Come accennato sopra, i *focus group* possono essere più o meno strutturati (cfr. Tavola 3.2): si va da gruppi in cui è definito semplicemente il tema di discussione e si lascia che i partecipanti ne parlino liberamente tra loro, ad altri in cui viene seguita una traccia, di aspetti da trattare o di vere e proprie domande da porre. Preme sottolineare, a scanso di equivoci, che le eventuali domande sono sempre aperte, cioè non prevedono risposte prefissate tra cui scegliere (per tale moti-

[11] P. Mancini (a cura di), *La decisione di voto tra comunicazione di massa e influenza personale*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

Tavola 3.2 - *Focus groups* diversi per livello di strutturazione

Non Strutturati
Semistrutturati

Tavola 3.3 - *Focus groups* diversi per ruolo del moderatore

Autogestito
Con una conduzione più direttiva da parte del moderatore
Con la presenza di due o più moderatori

vo questi *focus group* potrebbero essere definiti, in analogia con le interviste individuali, semistrutturati). Inoltre vale la pena ricordare che le domande vanno rivolte all'intero gruppo, non ai singoli componenti, quindi non si chiede una risposta ad ognuno di essi. La scelta tra un tipo più o meno strutturato dipende dall'obiettivo specifico della ricerca: si opterà per il primo quando sono stati individuati dei sotto-temi precisi sui quali si ha bisogno di apprendere il punto di vista dei partecipanti, per il secondo se si vuole conoscere la prospettiva del *target* sul fenomeno oggetto di studio, senza imporre una direzione alla discussione e un quadro concettuale definiti dal ricercatore.

Parallela, anche se non completamente sovrapponibile, alla scelta del livello di strutturazione è quella del ruolo del moderatore (cfr. Tavola 3.3). I *focus groups* meno strutturati prevedono un intervento minimo del moderatore, che si limita a fornire al gruppo il compito e le regole di interazione da rispettare (in questo caso il *focus group* può essere definito autogestito), intervenendo soltanto in caso di gravi conflitti o eccessive deviazioni dal tema. Nei gruppi più strutturati il moderatore ha un controllo maggiore sia sui contenuti sia sull'andamento della discussione e le dinamiche di gruppo.

I gruppi più strutturati e maggiormente diretti sono più facili da condurre e anche da analizzare, ma limitano l'emergere di nuove idee, non previste in precedenza, poiché viene imposta una determinata direzione al dibattito.

Su alcuni argomenti su cui si teme possano emergere soltanto opinioni conformiste e rispetto ai quali sia particolarmente difficile manifestare posizioni minoritarie e meno ortodosse, può essere utile prevedere la presenza di due (o più) moderatori, che rappresentano e legittimano due (o più) tesi contrapposte sul tema ed invitano ad esprimere motivi per sostenerle[12]. Altre volte due moderatori possono assumere ruoli diversi: uno può occuparsi delle dinamiche di gruppo e l'altro, esperto sul tema, intervenire sui contenuti, ponendo domande e chiedendo approfondimenti[13].

I *focus groups* sopra illustrati sono dei tipi *puri*, nel senso che sono dei modelli, che poi, però, vanno adeguati alla specifica situazione. In altre parole, nella fase del disegno di ricerca occorre operare delle scel-

[12] Il numero di moderatori dipende da quello delle principali posizioni individuabili sul tema, ma non si deve eccedere (possono essere fino a 3, o 4 in casi eccezionali), sia per non alterare l'equilibrio tra membri del team di ricerca e partecipanti, sia perché aumenterebbe la difficoltà di coordinamento tra i moderatori. Per fare un esempio, se l'argomento fosse la proposta di legalizzazione di droghe leggere, un moderatore potrebbe rappresentare la posizione favorevole e un altro quella contraria.

[13] R.A. Krueger, *Focus Group. A Practical Guide for Applied Research*, Sage, London, 1994. Oltre ai moderatori e agli assistenti moderatori non dovrebbero assistere al *focus group* altre persone, come i committenti o altri interessati per svariati motivi alla ricerca, perché potrebbero creare imbarazzo e disturbare la creazione di quel clima necessario all'instaurarsi di una discussione libera.

te (gruppi autogestiti, semistrutturati, ecc.) per pianificare il lavoro, ma, nel momento della conduzione, il moderatore[14] deve riuscire a capire se è necessario introdurre dei cambiamenti. Ad esempio, in un *focus group* autogestito i partecipanti potrebbero essere tutti molto timidi e timorosi, o la discussione potrebbe trovarsi ad un punto morto, oppure una o più persone potrebbero tendere a monopolizzare il dibattito: in questi casi il moderatore dovrà intervenire e assumere un ruolo più direttivo. Per tale motivo, anche se si progetta di tenere gruppi autogestiti, è raccomandabile preparare una traccia di eventuali sotto-temi da proporre o tecniche per stimolare il dibattito.

Non necessariamente, poi, devono essere operate delle scelte nette, ma si possono adottare dei tipi, per così dire, *misti*: un *focus group* può iniziare autogestito e poi, verso la fine, il moderatore può proporre qualche aspetto del tema che interessa particolarmente il ricercatore e che non è emerso spontaneamente. Oppure si può tenere una serie di *focus groups* autogestiti per definire le aree più rilevanti per il target, che possono essere utilizzate per costruire la traccia per una serie di *focus groups* più strutturati. Lo stesso per la composizione dei gruppi: si possono tenere delle serie di gruppi omogenei per far emergere i principali punti di vista di diverse categorie di popolazione e poi una serie di *focus groups* eterogenei che prevedono un confronto all'interno del gruppo tra persone con caratteristiche diverse. Occorre essere consapevoli sin dall'inizio, tuttavia, che, quanto più aumenta il numero dei *focus groups*, tante più risorse sono necessarie, poiché cresce vertiginosamente il tempo per l'organizzazione e l'analisi dei risultati, alquanto complesse con questo tipo di tecnica (vedi oltre).

A proposito di organizzazione, un problema supplementare sorge quando il target della ricerca è costituito da persone difficili da trovare perché possiedono caratteristiche molto particolari, o perché molto impegnate a causa del proprio lavoro. In questi casi è stata sperimentata l'introduzione di tecnologie per mettere in contatto partecipanti singoli o sottogruppi di essi, che vengono collegati tramite telefono, video-conferenza o *webcam*. Alcuni autori[15] ritengono che in questi casi, soprattutto quando i membri del gruppo comunicano tramite Internet, non sia corretto parlare di *focus group*, perché viene sacrificata la caratteristica peculiare di questa tecnica, l'interazione tra i partecipanti[16]. D'altra parte, pur essendo innegabile che la comunicazione diretta – comprendente quella verbale e non verbale – contraddistingue il *focus group*, in certi casi non rimane che usufruire delle nuove tecnologie o rinunciare a questa tecnica di rilevazione e decidere di adottarne altre.

3.2 Vantaggi e limiti del *focus group*: quando e come usarlo

Il *focus group*, come già accennato, ha subìto un percorso particolare: nato negli anni '40, è stato molto utilizzato nella ricerca di mercato, ma ignorato fino agli anni '80 in quella scientifico-sociale, dove ora si registra un uso forse eccessivo. La conseguenza di questo abuso, oltre

[14] Qui e di seguito, per semplicità espositiva, si userà l'espressione moderatore al singolare, anche se, come si è detto, talvolta i moderatori sono due o più.

[15] T.L. Greenbaum, *The Handbook for Focus Group Research*, Sage, London, 1998.

[16] In un precedente volume (S. Corrao, *Il focus...*, cit., p. 39) si era sottoscritta questa opinione per quanto riguarda i *focus groups* tramite Internet. Riteniamo, però, di poter rivedere tale posizione, considerando le possibilità di comunicazione sincrona, in cui i partecipanti interagiscono in tempo reale, come il *chat*, i *MUDs* (*Multi User Dungeon*) e *IRC* (*Internet Relay Chat*) (cfr. L. Paccagnella, *Verso una sociologia del ciberspazio. Uno studio di caso sulla conferenza elettronica cyber-punk*, "Quaderni di Sociologia", n. 13, 1997, p. 36).

al già citato problema della confusione e dell'improvvisazione dovute probabilmente ad una scarsa conoscenza, è l'utilizzo inopportuno. Come ogni altra tecnica di rilevazione, infatti, il *focus group* ha innegabili vantaggi, ma ha anche dei limiti; in alcune situazioni di ricerca può essere la tecnica più adeguata, ma in altre è da sconsigliare.

Di seguito si cercherà pertanto di illustrare i punti di forza e di debolezza del *focus group*, indicando anche quando si ritiene opportuno, oppure no, adottarlo.

3.2.1 Vantaggi

Si è già detto che la caratteristica peculiare del *focus group*, che lo rende unico e diverso dalle altre tecniche di rilevazione, è l'interazione tra i partecipanti. Ma perché è così importante tale interazione?

I motivi sono diversi. Innanzitutto permette di superare alcuni problemi tipici della tecnica di rilevazione forse più diffusa nella ricerca sociale, l'intervista. In un'intervista, quando l'intervistato non ha opinioni sull'argomento oggetto d'indagine, per non apparire disinformato o senza idee, è indotto a scegliere una risposta a caso o quella più accettabile socialmente[17]. In un *focus group*, invece, è assolutamente accettabile, ed esplicitato dal moderatore, non avere opinioni precostituite sul tema di discussione: i partecipanti possono formarsene una ascoltando gli interventi degli altri, rispetto ai quali possono trovarsi in accordo o in disaccordo, e sui quali possono porre domande per capirne meglio le ragioni. Anche coloro che già possiedono un proprio punto di vista sul tema proposto, possono modificarla, in tutto o in parte, arrivando comunque alla fine ad una posizione più consolidata, perché passata al vaglio del confronto con altre persone. Tra l'altro, in questo modo, il ricercatore può avere anche delle informazioni sul grado di superficialità o di radicamento delle opinioni e sulla loro dinamica. Tutto ciò non è possibile in un'intervista, soprattutto se strutturata: la domanda standardizzata, infatti, rileva quante persone sono, ad esempio, d'accordo oppure no con una certa affermazione, ma non *l'intensità o la motivazione* dell'opinione; le varie posizioni all'interno del gruppo dei favorevoli o dei contrari sono annullate a causa della forma della domanda e pervengono al ricercatore in modo indifferenziato[18]. Al di là del livello di strutturazione, comunque, in un'intervista l'unica persona con cui l'intervistato può interagire è l'intervistatore, che, però, è istruito a non rivelare la propria posizione sull'oggetto di studio. Tale prescrizione è motivata dalla necessità di evitare di influenzare le opinioni dell'intervistato, che si trova in un rapporto asimmetrico con l'intervistatore, il quale rappresenta il gruppo di ricerca e la comunità scientifica. Da qui derivano anche i noti fenomeni di acquiescenza e i tentativi, da parte dell'intervistato, di compiacere l'intervistatore, fornendo le risposte ritenute più *giuste*. Queste distorsioni sono dovute pure alla situazione artificiale dell'intervista. Non per niente Gobo[19] parla di una sorta di *socializzazione*, attraverso la quale l'intervistato impara le regole del gioco, regole dettate a senso unico dall'intervistatore, che pone domande, decide con quali modalità l'intervistato deve rispondere, ecc. In un *focus group*, invece, ai partecipanti

[17] G. Gobo, *Le risposte e il loro contesto. Processi cognitivi e comunicativi nelle interviste standardizzate*, Franco Angeli, Milano, 1997, pp. 77; 128-129; 139; M. Palumbo, *Concetti dell'uomo della strada e concetti del ricercatore*, in A. Marradi e G. Gasperoni (a cura di), *Costruire il dato 2. Vizi e virtù di alcune tecniche di raccolta delle informazioni*, Franco Angeli, Milano, 1992, pp. 30-31; M.C. Pitrone, *Per una cultura del sondaggio*, "Sociologia e ricerca sociale", n. 47-48, 1998, pp. 45-76.

[18] P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 183.

[19] G. Gobo, *Le risposte...*, cit., pp. 179-183.

viene chiesto di usare una forma consueta di comunicazione: il dialogo con altre persone. Il compito consiste nel dire ciò che pensano, parlando semplicemente con gli altri, usando il proprio linguaggio, il proprio quadro concettuale, con i propri tempi, senza essere forzati a rispondere, intervenendo quando e come ritengono più opportuno. I partecipanti si trovano a loro agio perché non sentono l'attenzione focalizzata individualmente su se stessi, ma sul gruppo, contrariamente a quanto accade nell'intervista, in cui l'intervistato ha spesso la sensazione di essere interrogato, giudicato, sottoposto a un test.

I partecipanti a un *focus group* sono stimolati a parlare dalla percezione di condividere esperienze; si crea in genere una sorta di effetto a valanga, per cui un episodio riportato da una persona fa affiorare dei ricordi in un'altra, associazioni, considerazioni, domande, e così via[20].

Il *focus group*, a giudicare dal giudizio dei partecipanti, è considerato un'esperienza piacevole, che molti chiedono di ripetere, offrendosi volontariamente per altre situazioni di ricerca. Ciò è dovuto probabilmente al desiderio di confrontarsi con il punto di vista di altre persone e di esprimere la propria opinione in un modo semplice, senza essere costretti, come in un'intervista, specie se strutturata, a comprendere il senso della domanda, le modalità di risposta, etc. La facilità del compito – parlare con altre persone – rende il *focus group* utilizzabile anche con persone molto giovani, o con un basso livello d'istruzione, o socialmente emarginate[21].

Il fatto che i partecipanti possano parlare liberamente, decidendo in modo autonomo la direzione della discussione, produce ulteriori vantaggi: il ricercatore, in questo modo, può conoscere la prospettiva del *target* sul tema, gli aspetti da esso ritenuti più rilevanti, il linguaggio usato e le categorie discorsive ed analitiche, i modelli di pensiero, acquisendo anche una serie di informazioni non previste in precedenza e che non sarebbero potute emergere con una tecnica più direttiva e più strutturata. Spesso si dimentica, infatti, la distanza culturale che si frappone tra la comunità scientifica e la gente comune, e si costruiscono strumenti di ricerca che rispecchiano il quadro concettuale e il linguaggio del gruppo di ricerca, lontani da quelli delle categorie di popolazione che si vogliono studiare. Implicitamente, chiedendo agli intervistati di adeguarsi agli strumenti proposti, si dà per scontato che ci sia una corrispondenza tra i modelli di pensiero, tra i linguaggi, tra i significati attribuiti ai termini, usati dal gruppo di ricerca da una parte e dalla popolazione dall'altra.

Dalla forma non strutturata deriva anche la possibilità di indagare in profondità e ottenere informazioni dettagliate, comprendendo le motivazioni sottostanti opinioni e comportamenti. La discussione di gruppo consente inoltre di affrontare problematiche complesse, grazie al confronto interpersonale, che permette ai partecipanti di fare più chiarezza in se stessi, attraverso la spiegazione agli altri del proprio punto di vista e le risposte alle loro domande. Non solo il ricercatore, ma anche i partecipanti sono stimolati a prendere in considerazione aspetti che prima non avevano considerato e che li spingono a riflettere in modo diverso e più ampio.

[20] Cabinet Office, *An Introductory Guide*..., cit, p. 41.

[21] *Ibidem*.

Un vantaggio del *focus group* spesso riportato nei manuali, soprattutto quelli di ricerca di mercato, è la capacità di fornire risultati in breve tempo e ad un costo relativamente basso. Indubbiamente il *focus group* permette di riunire molte persone contemporaneamente, ma, a mio avviso, la presunta economicità di questa tecnica non va sopravvalutata. Occorre essere consapevoli dello specifico disegno della ricerca in atto: quanti gruppi sono stati programmati, l'esistenza di gruppi preesistenti o la necessità di crearli *ad hoc*, la disponibilità di uno o più moderatori esperti, il tipo di analisi che si vuole realizzare, etc. Scelte diverse comporteranno inevitabilmente costi e tempi differenti, oltre che maggior rigore e scientificità.

3.2.2 Limiti

Nel paragrafo precedente sono stati illustrati i vantaggi derivanti dall'interazione tra i partecipanti. Tale interazione, però, può comportare anche dei problemi, che, se non ben gestiti, possono causare ricadute negative sul buon esito del *focus group*.

Come già detto, nel *focus group* la rilevazione si basa sulla discussione tra i membri del gruppo, che esprimono le proprie opinioni confrontandosi tra loro. Si ritiene che il *focus group* produca buoni risultati quanto più la discussione fluisce liberamente, con interventi minimi del moderatore, in modo che possa emergere la prospettiva del *target* sull'argomento, scevra da condizionamenti da parte del ricercatore e del suo quadro concettuale. Perché tutto ciò si verifichi, tuttavia, è necessario un *moderatore professionista*[22] che riesca a limitare: (a) la propria influenza e (b) quella di eventuali membri del gruppo che vogliono assumere un ruolo di *leader*.

Trovare un moderatore esperto è una delle difficoltà principali nel momento in cui si decide di utilizzare i *focus groups* come tecnica di rilevazione. La conduzione di *focus groups*, infatti, richiede capacità rilevanti. Per quanto possa aiutare, l'esperienza come intervistatori, se pur di interviste non strutturate, non è sufficiente, come erroneamente si crede. Il moderatore di un *focus group* deve riuscire a creare il clima adatto perché i partecipanti si sentano liberi di manifestare ciò che pensano, deve spiegare ciò che ci si aspetta da loro con chiarezza, fornendo le principali regole di interazione, ma rifiutando il ruolo di guida che il gruppo vorrebbe affidargli, per evitare di suggerire una direzione al dibattito. Il moderatore, infatti, agli occhi dei partecipanti, rappresenta il gruppo di ricerca e la comunità scientifica[23]; ogni suo intervento, quindi, anche una semplice regolazione dei turni di parola, rischia di influenzare le opinioni dei partecipanti, dando indirettamente un segnale su quello che potrebbe essere il suo punto di vista, o su quello che si aspetta venga espresso. Anche inconsapevolmente, i suoi cenni del capo, i suoi sguardi, i gesti, la postura del corpo, etc., possono esser letti come modi di giudicare le opinioni espresse. Con un moderatore non sufficientemente addestrato, e inconsapevole delle distorsioni che può causare, si rischia di vanificare uno dei vantaggi del *focus group* sopra riportati: la possibilità di superare i problemi derivanti dal rapporto diadico

[22] *Ibidem*.

[23] In alcune situazioni di ricerca, e presumibilmente anche nell'AIR, il moderatore può essere un membro dell'istituzione, ente, azienda o associazione che ha promosso l'indagine. Proprio la difficoltà di trovare moderatori professionisti, infatti, a volte fa propendere per l'utilizzo di personale interno che viene addestrato in maniera mirata – in base al particolare argomento e agli specifici obiettivi dell'indagine – alla conduzione dei gruppi. Una volta formato, comunque, egli entra a far parte del gruppo di ricerca e agli occhi dei partecipanti viene visto come un esperto in materia.

intervistatore/intervistato, con i conseguenti problemi di acquiescenza, risposte socialmente desiderabili, etc.

Il moderatore deve riuscire, con la sua presenza e il suo atteggiamento, a rappresentare e a ricordare il compito assegnato al gruppo, facendo attenzione al suo comportamento verbale e non verbale. Il tentativo di non influenzare la libera espressione delle opinioni, lasciando fluire spontaneamente la discussione, non significa che egli debba assolutamente astenersi dall'intervenire in alcun modo. La sua competenza deve fargli capire quando è il momento e il modo giusto di intervenire, e ciò può essere necessario per vari motivi: per far proseguire il dibattito arrivato a un punto morto; per riportarlo sul tema centrale in caso di eccessive deviazioni; per incoraggiare la manifestazione di opinioni minoritarie qualora si accorga che stanno emergendo soltanto posizioni conformiste e tese a dare una buona immagine di sé; per proporre degli aspetti che il gruppo non ha affrontato ma che interessano il ricercatore; per gestire problemi derivanti dalle dinamiche di gruppo. In quest'ultimo caso il ruolo del moderatore è particolarmente importante perché un suo mancato intervento può compromettere l'esito del *focus group*. Nei gruppi, infatti, possono esserci persone autoritarie ed egocentriche che tendono a monopolizzare la discussione e che vorrebbero a tutti i costi imporre le proprie idee. Di fronte a casi del genere, il moderatore non può astenersi dall'intervenire, ma deve farlo nel modo giusto, tentando strategie via via più incisive, per non aggravare ulteriormente la situazione: talvolta sono gli stessi partecipanti a ricordare le regole dell'interazione, ma, se ciò non accadesse o non fosse sufficiente, sarà compito del moderatore farlo, rivolgendosi in un primo tempo all'intero gruppo; se ancora tale invito restasse inascoltato, il moderatore dovrà cercare di essere più direttivo, intervenendo sui turni di parola dapprima tramite il comportamento non verbale (attraverso lo sguardo, ad esempio); se ancora non dovesse funzionare, dovrà rivolgersi direttamente alla persona in questione utilizzando prima di nuovo il comportamento non verbale e poi, se necessario, anche un invito esplicito a dar spazio alle altre persone e a rispettare le loro opinioni.

L'intervento del moderatore è ancora più difficile quando l'espressione delle opinioni e l'adesione ad una tesi piuttosto che ad un'altra è influenzata, più inconsapevolmente, da simpatie/antipatie tra i partecipanti o da sentimenti di ammirazione nei confronti di un membro del gruppo con una capacità dialettica particolarmente spiccata, anche se questi non cerca di convincere gli altri della giustezza della sua posizione. Il moderatore deve essere in grado di riconoscere situazioni di questo tipo e trovare il modo migliore per intervenire. Esistono varie tecniche, che il moderatore deve conoscere, e decidere quale sia più opportuna in un dato momento.

Illustrando tali problemi non si vuole scoraggiare l'adozione del *focus group*, ma, d'altra parte, si vuole suggerire di evitare l'improvvisazione, che può vanificare i vantaggi di questa tecnica. Esistono persone che sanno condurre *focus groups*, e si può diventare moderatori sufficientemente capaci dopo un addestramento, anche progettato e

mirato per una specifica ricerca. Come base di partenza, può essere utile una conoscenza, e magari anche un'esperienza, di tecniche di ricerca e di conduzione di gruppi. Non è invece necessario, come alcuni credono, che il moderatore sia uno psicologo. Tale convinzione deriva dal fatto che la maggior parte dei moderatori impegnati nelle ricerche di mercato lo sono. Ma in quel tipo di ricerche questo requisito ha un senso: lì, infatti, l'obiettivo consiste prevalentemente nel far emergere le motivazioni *inconsce* dei comportamenti di consumo, il che richiede competenze di carattere psicologico.

La necessità di trovare un moderatore esperto è solamente uno dei problemi organizzativi derivanti dalla scelta di usare *focus group*. Un'altra difficoltà riguarda la *creazione dei gruppi* di partecipanti. Una volta assicurata la disponibilità a collaborare da parte di singole persone, occorre organizzare un incontro che le riunisca tutte insieme. Diversamente dall'intervista individuale, in cui l'intervistato può scegliere il luogo e l'appuntamento, che, tra l'altro, può essere rinviato in caso di contrattempi, i partecipanti al *focus group* devono recarsi in una sede a loro estranea (salvo in alcuni casi, in cui vengano coinvolti gruppi preesistenti, cfr. par. 3.1) ed accettare appuntamenti fissati dal moderatore (o da un'altra figura del team di ricerca, come il mediatore, ad esempio, che si occupa di creare ed organizzare i gruppi). In genere, si chiede alle persone, durante il primo contatto, di indicare delle preferenze rispetto ai giorni della settimana e agli orari, ma poi vanno costituiti i gruppi e fissati gli appuntamenti, prevedendo anche liste di riserva, perché rinunce dell'ultimo minuto possono far saltare una sessione per un numero insufficiente di partecipanti.

Altro problema è la *sede*: non deve avere connotazioni ideologiche di alcun tipo per non influenzare l'espressione delle opinioni ed anche la stessa adesione a partecipare[24]; deve essere facilmente e rapidamente raggiungibile, con un parcheggio per le automobili[25], ma lontana da rumori del traffico che potrebbero disturbare la discussione e la relativa registrazione; talvolta, a seconda del tipo di *target*, occorre prevedere servizi particolari, come, ad esempio, una stanza dove tenere i bambini con relativa baby-sitter.

Una volta risolti i problemi organizzativi e logistici e condotti i *focus groups*, una fase molto complessa e *time-consuming* è quella dell'*elaborazione e analisi dei risultati*. Se si decide di trascrivere le registrazioni delle discussioni di gruppo per effettuare un'analisi rigorosa, occorre tener conto della quantità di tempo da dedicare a questa operazione: la trascrizione di un *focus group* ne richiede molto di più rispetto a quello necessario per trascrivere il contenuto di un'intervista individuale non strutturata, perché, nonostante l'avvertenza ai partecipanti di parlare uno alla volta, inevitabilmente ci saranno sovrapposizioni di voci difficili da decifrare, oppure voci con toni bassi di persone più timide e lontane dal registratore.

Una volta trascritta, una discussione di gruppo si presenta abbastanza caotica, con aspetti del tema abbandonati e poi ripresi, interventi interrotti o lasciati in sospeso, etc.[26] Per prima cosa, quindi, occorre ordinare il materiale. Esistono varie tecniche ma, in ogni caso,

[24] Recentemente, in una ricerca per una tesi di laurea sull'immagine dei candidati alle ultime elezioni, era stata scelto come luogo per tenere i *focus groups* un'aula universitaria della facoltà di Sociologia, nella convinzione che fosse percepita come neutrale. In realtà, invece, è stato molto difficile creare gruppi equilibrati, perché molte persone di appartenenza ideologica al centro-destra si sono rifiutate di partecipare, considerando la facoltà di Sociologia come una sede di area di sinistra.

[25] In caso contrario, va previsto un servizio taxi.

[26] Il dialogo apparirà tanto più disordinato, ovviamente, quanto minore era il livello di strutturazione del *focus group*.

va costruito uno strumento che permetta un'analisi sistematica del testo. Oggi esistono anche degli ausili informatici[27], che, però, non possono eliminare il lavoro dell'analista, ma soltanto integrarlo o facilitare alcune operazioni, automatizzandole. Nessun programma di elaborazione automatica dei dati può sostituire l'analisi interpretativa del ricercatore. È importante compiere un'analisi rigorosa e sistematica, esplicitando le operazioni compiute e motivando le scelte effettuate, per dare credibilità ai risultati della ricerca. L'esplicitazione delle procedure, requisito fondamentale in ogni indagine scientifica, si rende tanto più necessaria nel caso in cui si utilizzano tecniche non standard, spesso criticate, tra l'altro, proprio per lo scarso rigore nell'analisi dei risultati e l'eccessivo margine di discrezionalità lasciato al ricercatore[28]. La soggettività del ricercatore, ineliminabile peraltro quanto preziosa e insostituibile, può essere limitata, oltre che dalla trasparenza del procedimento che permette un giudizio esterno, da modalità che consentono di aumentare l'intersoggettività, prima fra tutte il lavoro collegiale. È auspicabile, quindi, che l'analisi non venga effettuata da una sola persona, ma da più ricercatori che potrebbero analizzare il materiale separatamente per poi confrontare il lavoro svolto, o direttamente in gruppo. Ovviamente tutto ciò richiede un ingente investimento di risorse economiche e di tempo. Risorse che non sono inesauribili, quindi, come in ogni indagine, occorrerà arrivare a dei compromessi e scegliere le modalità ritenute più adeguate, tenendo conto delle risorse a disposizione, senza dimenticare il rigore scientifico.

I vantaggi e i limiti del *focus group* devono essere tenuti in considerazione quando si decide di utilizzare questa tecnica di rilevazione. La scelta non deve dipendere da un'attuale diffusa, ma forse effimera, sopravvalutazione, né da un'illusoria (in quanto spesso infondata, come spiegato sopra) speranza di risparmiare risorse. Occorre essere consapevoli che l'uso del *focus group* è opportuno in certe situazioni e per raggiungere determinati obiettivi conoscitivi, mentre è sconsigliabile in altri casi.

Più specificamente, qualora si sia interessati ad opinioni, atteggiamenti o comportamenti *individuali*, il *focus group* non è la tecnica adatta, perché la sua unità di analisi è l'intero gruppo, non i singoli partecipanti[29].

Sicuramente, poi, non si può ricorrere al *focus group* qualora si voglia conoscere la distribuzione di certi parametri su un'intera popolazione, perché il campione coinvolto non potrà che essere di piccole dimensioni, date le difficoltà organizzative e di analisi sopra illustrate.

Il *focus group* è una tecnica adeguata, invece, ogni volta in cui si ha la necessità di comprendere in profondità un fenomeno, conoscere le motivazioni di atteggiamenti e/o comportamenti, far emergere la prospettiva del *target* sull'oggetto di studio. Quando questi sono gli unici obiettivi della ricerca, è assolutamente lecito utilizzare il focus group come unica tecnica di rilevazione. Non è indispensabile, come per molto tempo si è sostenuto[30], far seguire un'ulteriore ricerca standard che coinvolga un ampio campione di popolazione, allo scopo di confermare i risultati emersi con i *focus group*, spesso considerati mera-

[27] F. Della Ratta Rinaldi, *Il contributo dell'analisi testuale alle strategie di classificazione*, "Sociologia e ricerca sociale", n. 64 (in corso di pubblicazione).

[28] L. Ricolfi, *La ricerca empirica nelle scienze sociali: una tassonomia*, in Id. (a cura di), *La ricerca qualitativa*, NIS La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997, p. 35.

[29] Il problema è assimilabile a quello della fallacia ecologica: così come non è possibile l'estensione dei risultati da un'unità aggregata ai suoi singoli elementi (G. Statera, *La ricerca sociale. Logica, strategie, tecniche*. SEAM, Roma, 1997, p. 328), non si possono attribuire le opinioni espresse da un gruppo di persone ai suoi singoli componenti.

[30] A.E. Goldman, *The Group Depth Interview*, "Journal of Marketing", n. 61-68, 26 Luglio 1962, p. 67; K. O'Brien, *Improving Survey Questionnaires Through Focus Group*, in D.L. Morgan (a cura di), *Successful Focus Group. Advancing the State of Art*, Sage, London, 1993, p. 112.

mente delle ipotesi provvisorie. Tanto più quando la ricerca riguarda contesti specifici e localmente situati.

Il valore autonomo dei risultati del *focus group*, ovviamente, non esclude la possibilità di combinare l'uso di questa tecnica di rilevazione con quello di altre in uno stesso disegno di ricerca, per raggiungere obiettivi specifici diversi o anche uno stesso obiettivo, allo scopo di dare maggiore affidabilità ai risultati finali[31].

Il *focus group*, quindi, può essere una tecnica *indipendente*, da usare da sola o in combinazione con altre per ottenere informazioni complementari, o *strumentale* a scelte relative al disegno di ricerca e utilizzabile in una fase preliminare dell'indagine (ad esempio, la selezione delle unità d'analisi, la costruzione di questionari, etc.). Quest'ultima modalità finora è stata prevalente, ma non è sicuramente l'unica legittima[32].

3.3 Il *focus group* per la consultazione: fasi operative

Dall'illustrazione dei caratteri peculiari del *focus group*, dei suoi punti di forza e di debolezza dovrebbe apparire evidente come questa tecnica sia potenzialmente adeguata a rilevare le informazioni necessarie alla fase di consultazione nell'ambito dell'AIR: essa può consentire, infatti, di far individuare i possibili costi e benefici di una determinata regolazione, ma anche i soggetti coinvolti, nel modo più ampio possibile, senza limitazioni e chiusure preventive. Ciò è reso possibile dalla scarsa strutturazione e direttività del *focus group*, e da quella sorta di sinergia che si crea all'interno del gruppo, che fa scaturire, con un effetto *a valanga*, molte più idee di quante ne potrebbero emergere in un'intervista individuale.

Il fatto che il *focus group* sia una tecnica non standard, tuttavia, non esime dalla sistematicità del procedimento metodologico, che richiede, tra l'altro, scelte ponderate e motivate, e la loro esplicitazione, al fine di consentire una valutazione esterna sull'affidabilità dei risultati di ricerca (è noto, infatti, come essi possano essere influenzati dalle decisioni metodologiche adottate). La trasparenza è ancora più importante quando, come nell'AIR, si utilizzano risorse pubbliche e i risultati dell'indagine condotta servono a sostenere decisioni politiche che riguardano tutta la collettività, per dimostrare che esse non sono finalizzate a soddisfare interessi di parte[33].

Di seguito si offrono delle linee guida per una rilevazione tramite *focus group*, dalla costituzione dei gruppi all'analisi dei risultati.

3.3.1 Creazione dei gruppi

Nel momento in cui si devono costituire i gruppi di partecipanti (cfr. Tavola 3.4), la prima operazione consiste nell'individuazione delle caratteristiche che dovrebbero possedere i potenziali componenti. Perché il *focus group* abbia buon esito, infatti, non devono essere inserite nei gruppi persone alle quali l'argomento d'indagine presumibilmente non è familiare, e quindi tale da non coinvolgerle nel dibattito.

[31] Cabinet Office, *An Introductory Guide...*, cit, p. 9.

[32] D.L. Morgan, *Focus Group as Qualitative Research*, Sage London, 1988, pp. 10-11; 24.

[33] Cabinet Office, *Guidance on government research into public attitudes and opinions*, Cabinet Office, London, 2000, p. 1 (sito internet http://www.cabinet-office.gov.uk visitato il 2 agosto 2001).

Tavola 3.4 - Creazione dei gruppi

Decisioni preliminari
Tipologia Partecipanti
Gruppi *ad hoc*/preesistenti
A uno o più stadi
Omogenei/eterogenei
Mini/full groups
Numero gruppi
Campionamento probabilistico/mediatore

Contatto soggetti selezionati
Lettera presentazione
Primo contatto telefonico per verifica disponibilità e preferenze appuntamento
Secondo contatto telefonico per comunicazione appuntamento
Telefonata di sollecito giorno precedente l'incontro
(Eventuale contatto di sostituti in caso di defezioni)

Nel caso dell'AIR, le categorie interessate saranno diverse a seconda del settore cui si riferisce la specifica regolazione in questione; in alcuni casi, potrà essere utile invitare anche comuni cittadini, se si ritiene che la regolazione riguardi la popolazione generale.

Altra decisione da prendere consiste nel creare gruppi *ad hoc* oppure prenderne di già esistenti. Come abbiamo visto, ogni opzione ha i suoi pro e contro. Per avere una maggiore ampiezza di punti di vista, sarebbe preferibile invitare persone che provengono da ambienti differenti. Se, però, l'argomento lo consente, si potrebbero coinvolgere gruppi preesistenti, soluzione che farebbe sicuramente risparmiare tempo e risorse. In questo caso, ovviamente, occorrerà verificare la disponibilità a partecipare da parte dell'intero gruppo o, almeno, di un numero sufficiente di membri.

Per entrambe le soluzioni, si dovrà decidere se prevedere *focus groups* ad uno o a più stadi: l'osservazione ripetuta nel tempo, qui, non avrebbe l'obiettivo di cogliere un *trend* o di ricostruire un processo, perché la consultazione riguarda una fase propedeutica alla regolazione e quindi preliminare ad essa. In altre parole, non avrebbe senso effettuare *focus groups* nel tempo, a regolazione avvenuta, a meno che non si preveda di individuare la necessità di eventuali modifiche, per la particolare tematica trattata. Piuttosto uno o più stadi successivi potrebbero consistere nel mescolamento degli elementi dei gruppi precedenti o nell'inserimento in essi di nuovi membri, per mettere alla prova le opinioni emerse e sondare quanto resistono al confronto con idee differenti. Aumentare il numero dei *focus groups*, però, comporta parallelamente un investimento maggiore, in termini di tempo e di risorse, quindi bisogna chiedersi se più stadi siano veramente necessari.

Tale considerazione sul *budget* a disposizione va fatta anche in merito alla scelta sulla composizione interna dei gruppi. Si è detto (cfr.

par. 3.1) che esistono vari tipi di *focus groups* (omogenei o eterogenei) e che è possibile condurre più serie adottando opzioni diverse. Bisogna tener conto del fatto, però, che, per ogni differente composizione si deve condurre una serie (almeno 3 o 4) di *focus groups*. In altre parole, se si è interessati, per esempio, all'opinione di cittadini di varie fasce d'età, si dovranno condurre tre serie, una per i giovani, una per gli adulti e una per gli anziani (la determinazione delle categorie, ovviamente, dipende dalla tematica trattata). Se poi si volessero porre a confronto le diverse posizioni emerse all'interno di uno stesso gruppo, andrebbe condotta un'altra serie con gruppi eterogenei. Tre o quattro *focus groups* per ogni diversa composizione è il numero minimo per trarre qualche conclusione fondata.

Naturalmente non è sempre necessario condurre più serie. Nella maggior parte di ricerche in cui si usano *focus groups* c'è un solo *target* di riferimento, quindi un solo tipo ed una sola serie. Nel caso dell'AIR, però, probabilmente le categorie coinvolte da una determinata regolamentazione saranno spesso più di una, per cui occorrerà effettuare serie distinte per ognuna di loro.

Il numero di *focus groups* da condurre, quindi, dipende dalle scelte in merito alla loro composizione interna. Anche qualora tale decisione sia stata presa, comunque, in sede di progettazione può essere stabilito solo indicativamente il numero dei gruppi: sin dall'inizio, infatti, bisogna mettere in conto l'eventualità di condurne altri per il cattivo esito di uno o più dovuto a problemi contingenti (molte rinunce dell'ultimo minuto o conflitti tra membri, con conseguenze negative sui risultati) o, al contrario, perché sono emersi elementi informativi talmente interessanti e inaspettati che meritano un approfondimento focalizzato su di essi.

Non essendo possibile predeterminare in modo assoluto il numero dei *focus groups* che verranno condotti, non è altresì possibile stabilire in anticipo la dimensione precisa del campione. Il numero complessivo dei partecipanti coinvolti, infatti, dipenderà dal numero dei gruppi. Una decisione che certamente incide e che deve essere presa in fase di programmazione è se tenere *mini-groups* o *full-groups*: i primi sono gruppi composti da pochi elementi (4 o 5), gli altri gruppi più grandi (8-10 persone)[34]. Secondo alcuni autori[35], veri *focus groups* sono solo quelli che coinvolgono almeno 6 partecipanti. Al di là delle distinzioni terminologiche, un gruppo dovrebbe essere composto da un minimo di 4 persone ad un massimo di 12 (il numero ideale viene considerato 8). I gruppi più piccoli permettono un maggior approfondimento ma sono più vulnerabili a problemi di dinamica di gruppo, quelli più grandi fanno emergere una quantità più ampia di idee. La scelta, di nuovo, dipenderà dagli obiettivi della specifica ricerca.

Al di là delle decisioni prese, comunque, occorre adattarsi alla situazione contingente: può capitare, infatti, di aver invitato un certo numero di persone, ma che, tra queste, alcune non si presentino. Per tale motivo, conviene sovradimensionare il gruppo di almeno due unità rispetto a quelle che vorremmo e creare delle liste di riserva per

[34] T.L. Greenbaum, *The Handbook...*, cit., p. 2.

[35] R.A. Krueger, *Focus Group ...*, cit., pp. 17; 78-79.

operare delle sostituzioni, nel caso in cui le persone che non vengono avvertano in tempo. Se si presentano un numero di persone troppo esiguo, il *focus group* dovrebbe essere tenuto ugualmente, per rispetto di chi ha mantenuto fede all'impegno preso. In ogni caso, potremmo utilizzare ugualmente le informazioni che emergono, anche qualora dovessimo ritenere opportuno aggiungere un *focus group* supplementare a quelli progettati.

Sulla garanzia di partecipazione, incide sicuramente il tipo di campionamento adottato, probabilistico o non probabilistico. Nel campionamento probabilistico la scelta delle specifiche persone da invitare, una volta individuate le caratteristiche che devono possedere, è lasciata al caso (tramite tavole di numeri casuali o generatori di numeri), in quello non probabilistico ci si affida ad un mediatore, che si occupa di trovare i partecipanti. Entrambe le soluzioni hanno dei pro e dei contro. Il ricorso ad un mediatore, oltre che far risparmiare tempo e risorse, offre delle garanzie sulla partecipazione ed anche sul buon esito del *focus group*: la conoscenza previa, diretta o indiretta, infatti, aumenta il grado di fiducia da parte dei potenziali partecipanti e diminuisce ampiamente la possibilità di avere nel gruppo persone con problemi di comunicazione interpersonale (perché troppo timide o invece particolarmente aggressive), che non saranno prescelte dal mediatore. Il rischio, però, è che il mediatore, anche inconsapevolmente, tenda a scegliere soltanto determinati tipi di persone e/o ad evitarne sistematicamente altri, con ricadute inevitabili ed irrimediabili sui risultati finali. Tale errore sistematico può essere evitato con il campionamento probabilistico che, però, richiede tempi, e quindi risorse, maggiori. In questo caso, infatti, occorre dapprima costruire la lista della popolazione, dopo aver chiesto i relativi permessi a chi gestisce le banche dati contenenti nominativi ed indirizzi, necessari dopo la legge sulla *privacy*. Una volta selezionate casualmente le singole persone, ci si deve inevitabilmente aspettare un numero più alto di rifiuti, vista la mancanza di conoscenza previa.

I rifiuti, comunque, possono essere limitati dalla cura delle modalità di contatto, aspetto da non trascurare anche nel caso del ricorso al mediatore. Limitare il numero di rifiuti è importante non soltanto per chiudere in tempi rapidi la fase della creazione dei gruppi, ma anche perché il sub-campione delle persone riluttanti a collaborare non è casuale, e rende di conseguenza non casuale il sub-campione di coloro che accettano[36].

Particolare cura quindi va posta nella presentazione della ricerca. Conviene prima di tutto inviare una lettera su carta intestata, con la quale si illustra brevemente e con un linguaggio semplice lo scopo della ricerca (rimanendo, però, ad un livello generico, per evitare che le persone si preparino prima, a scapito della spontaneità), l'impegno richiesto (partecipazione ad uno o più discussioni di gruppo, durata dell'incontro, etc.,)[37], la garanzia di anonimato nella diffusione dei risultati, e si preannuncia un contatto telefonico, lasciando comunque un recapito a cui rivolgersi per richiedere informazioni. La successiva telefonata deve servire a fornire eventuali chiarimenti e ad individua-

[36] A. Marradi, *Casuale e rappresentativo: ma cosa vuol dire?*, in P. Ceri (a cura di), *Politica e sondaggi*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1997, pp. 32-41.

[37] Cabinet Office, *An Introductory Guide...*, cit., p. 40.

re, una volta appurata la disponibilità a collaborare, i giorni e gli orari in cui la persona non potrebbe partecipare[38]. Raccolte un numero sufficiente di adesioni, vengono creati i gruppi e fissati gli appuntamenti in base alle preferenze indicate. Con una seconda telefonata si comunicano gli appuntamenti e si verifica l'accettazione in base allo specifico giorno proposto. Se la persona si dichiara disponibile, si deve pregare di comunicare un eventuale impedimento a partecipare. Nel caso invece di rinunce dovute a ripensamenti o ad impegni precedenti in quel giorno, si contattano altre persone che avevano indicato la stessa preferenza (per prevenire problemi di tal genere, comunque, conviene sovradimensionare il gruppo). Il giorno prima dell'incontro, va effettuata una telefonata di sollecito[39], per ricordare l'impegno preso ed avere una conferma della partecipazione, in modo da poter trovare, in caso di defezioni, dei sostituti attingendo alle liste di riserva.

Contrariamente a quanto avviene nella ricerca di mercato, in quella scientifico-sociale – e a maggior ragione nelle consultazioni condotte per l'AIR – solitamente non si usano incentivi, economici o di altro tipo (ad esempio, buoni da spendere in supermercati o in librerie, negozi di dischi, etc.), per convincere le persone invitate a partecipare, per due motivi principali. Innanzitutto, in generale, le persone dimostrano interesse a collaborare ad uno studio scientifico e a dare il proprio contributo ad un progetto che ritengono utile. In cambio della loro disponibilità e del loro impegno, però, i partecipanti ai *focus groups* dovranno essere informati dell'uso dei risultati della ricerca, resa possibile anche grazie alla loro collaborazione[40]. In particolare, poi, l'invito a prendere parte ad una discussione di gruppo viene accettato ancora più volentieri rispetto ad un'intervista individuale, sia per l'opportunità di confrontarsi con altre persone, sia perché non si è obbligati a rispondere a domande dirette, ma è possibile esprimersi liberamente, con i propri tempi. Per di più, un incentivo potrebbe essere controproducente, per il rischio che i partecipanti tendano, per ricambiare in qualche modo, a compiacere il moderatore, fornendo risposte che ritengono essere quelle giuste e non esprimendo il loro eventuale dissenso rispetto alle tesi manifestate dagli altri presenti.

Possono, però, essere messe in atto delle misure per agevolare la partecipazione: fornire una cartina e delle istruzioni per raggiungere il luogo d'incontro, offrire il pagamento delle spese di viaggio, organizzare un servizio taxi, prevedere la presenza di una baby-sitter per tenere i bambini, etc.[41].

3.3.2 Conduzione dei focus group

Come abbiamo visto esistono tipi di *focus groups* diversi per livello di strutturazione e ruolo del moderatore. La scelta, si è detto, dipende dagli obiettivi del ricercatore: qualora si voglia conoscere la prospettiva del *target* sul fenomeno oggetto di studio, si opterà per *focus groups* autogestiti; se, invece, si ha interesse a focalizzare la discussione su particolari aspetti del tema, si propenderà per *focus groups* semistrutturati.

[38] La domanda va posta in negativo (giorni e orari in cui non si potrebbe partecipare), altrimenti sarebbe difficile formare i gruppi rispettando tutte le preferenze indicate in positivo.

[39] Cabinet Office, *An Introductory Guide*..., cit., p. 40.

[40] *Ibidem*, p. 3.

[41] *Ibidem*, p. 40.

La scelta del livello di strutturazione incide sulla conduzione del *focus group*. Nel primo caso, infatti, il moderatore, dopo aver spiegato ai partecipanti cosa ci si aspetta da loro e fornito alcune regole di interazione, lascia che parlino tra loro del tema proposto, cercando di non intervenire, a meno che non si verifichino gravi conflitti che il gruppo non riesce a risolvere autonomamente, o eccessive deviazioni dal tema. In un *focus group* semistrutturato, invece, il moderatore ha un maggiore controllo sia sui contenuti sia sull'andamento della discussione, dato che ha una traccia di punti (talvolta espressi sotto forma di vere e proprie domande) che devono essere trattati.

Al di là del grado di strutturazione, comunque, esistono alcuni passaggi e regole (cfr. Tavola 3.5), codificati in base all'esperienza, che può essere utile conoscere.

Tavola 3.5 - Conduzione del *focus group*

Invito ai partecipanti a dare il proprio nome
Premessa: Illustrazione del compito e delle regole di interazione
Comunicazione argomento e invito alla discussione
Interventi del moderatore per proporre eventuali aspetti del tema non emersi o gestire i problemi di dinamica di gruppo
Sintesi finale dell'assistente moderatore e *feedback* del gruppo
Chiusura sessione

Prima che il *focus group* inizi, i momenti di attesa dell'arrivo di tutti gli invitati possono essere usati per permettere una conoscenza informale dei partecipanti tra loro e con il moderatore, utile a familiarizzare e a rompere il ghiaccio[42]. L'attesa, comunque, deve essere breve, per rispetto degli accordi sugli orari presi telefonicamente e per non innervosire e creare problemi a coloro che hanno altri impegni successivi. Dopo l'inizio della discussione, per non disturbarne l'andamento, ai ritardatari non sarà consentito di entrare ed inserirsi nel gruppo (ovviamente occorre preannunciare questa regola durante il contatto telefonico).

Una volta seduti intorno a un tavolo[43], prima di iniziare il dibattito, conviene chiedere ai presenti di dire il proprio nome, nel caso in cui qualcuno non si sia presentato mentre si aspettava l'arrivo di tutti gli invitati.

A questo punto il moderatore dovrà ricordare ai partecipanti il motivo dell'incontro (conoscere le loro opinioni sull'argomento oggetto di indagine), illustrare con chiarezza il compito (parlare tra loro del tema proposto e confrontarsi), e fornire alcune principali regole di interazione. La premessa ha un'importanza cruciale nel focus group, tanto più quanto è più basso il livello di strutturazione, visto che in questo caso il gruppo deve autogestire la discussione: eventuali equivoci iniziali, infatti, comprometterebbero l'esito del *focus group*. In questo momento iniziale il moderatore ha un ruolo fondamentale: deve far capire chiaramente a tutti cosa si chiede loro e fare in modo di creare da subito, con il suo atteggiamento, il clima ideale perché si sentano

[42] Per facilitare questo momento di conoscenza informale, si può predisporre un tavolo con bibite e snack.

[43] Un tavolo permette di coprire almeno parzialmente il corpo, e quindi disimpegna dall'attenzione ad esso e alla propria postura, eliminando una possibile fonte di imbarazzo. Inoltre può servire come base di appoggio nel caso si vogliano utilizzare tecniche per stimolare la discussione che richiedono l'uso di materiale cartaceo o di altro tipo.

liberi di esprimersi. Tutto ciò che succederà dopo dipende fortemente da questo momento: un eventuale stato di ansietà del moderatore non controllato, un modo frettoloso di spiegare il compito, sarà inevitabilmente percepito dal gruppo, visto che ora l'attenzione è focalizzata unicamente su di lui, e questa tensione sarà trasmessa a tutti i presenti, minando la possibilità di instaurare l'atmosfera adatta ad aprirsi e a manifestare le proprie posizioni. Importanti, ovviamente, oltre al modo di essere del moderatore, sono i messaggi di natura verbale, visto che devono guidare tutto l'andamento del *focus group*:

- la regola base è il rispetto reciproco, che si esprime contemporaneamente nell'ascolto di chi sta parlando, che non deve essere interrotto, e dalla concessione di spazio a tutti, quindi nell'attenzione a non monopolizzare la discussione;
- si può, anzi si deve, esprimere il proprio dissenso, motivandolo, sulle tesi espresse dagli altri, ma senza dare giudizi sulla persona o sulla razionalità delle sue idee;
- è assolutamente accettabile non avere una posizione iniziale sul tema proposto e modificarla nel corso della discussione;
- infine, *last but non least*, per il ricercatore non esistono opinioni giuste o sbagliate, ma il suo interesse è volto a conoscere ciò che pensa la popolazione (o una particolare categoria, a seconda dei casi) sull'argomento indagato.

A questo punto il moderatore deve far capire, con il suo modo di porsi, che *la palla è lanciata al gruppo* e lasciare che siano i partecipanti a decidere da dove cominciare, quali aspetti del tema sollevare per primi, ecc. Anche in un *focus group* semistrutturato, occorre fare attenzione a non imporre il quadro concettuale del team di ricerca: va sempre lasciata la libertà ai partecipanti di stabilire la direzione della discussione. Gli aspetti del tema contenuti nella traccia dovrebbero essere introdotti, qualora non trattati spontaneamente dal gruppo, riallacciandosi possibilmente agli stessi interventi dei partecipanti. Bisogna sempre ricordarsi che un *focus group*, anche quello semistrutturato, non è un'intervista collettiva. Il ricercatore può essere interessato a conoscere l'opinione del *target* su alcuni particolari aspetti del tema, che, però devono essere 4 o 5 al massimo, pena una loro trattazione superficiale[44]. Il *focus group* è una tecnica vocata all'indagine in profondità; se si vuole acquisire la posizione della popolazione, o di un particolare sottogruppo di essa, su una serie di item, allora si dovrà optare per un'altra tecnica.

Il moderatore, quindi, deve saper capire quando e come è il momento di intervenire, per introdurre eventuali aspetti del tema non emersi, per gestire problemi legati alla dinamica di gruppo e per stimolare la ripresa della discussione arrivata ad un punto morto. La sua professionalità si manifesta anche nella capacità di saper reggere momenti di contrasto tra i partecipanti o di silenzio, utili alla riflessione peraltro, senza intervenire subito a gestire la situazione.

La discussione di gruppo solitamente viene registrata, con modalità audio o video, per non perdere informazioni preziose che sfuggirebbero alla memoria o alla scrittura simultanea dei dialoghi. Tale

[44] S. Dawson, L. Manderson, V.L. Tallo, *A Manual for the Use of Focus Group*, International Nutrition Foundation for Developing Countries, Boston, 1993, pp. 30-31; J. Knodel , *The Design and Analysis of Focus Group Studies: A Practical Approach*, in D.L. Morgan (a cura di), *Successful Focus Group* cit., pp. 35-50; D.L. Morgan, *Focus Group*..., cit., p. 56. Per completezza d'informazione, occorre riferire che esistono posizioni discordanti su questo punto. Alcuni autori (ad esempio R.A. Krueger, *Quality Control in Focus Group Research*, in D.L. Morgan (a cura di), *Successful*... cit., p. 76, 1993) ritengono che la traccia può contenere anche 10 o 12 domande.

motivazione va riferita al gruppo all'inizio del *focus group*, chiedendo implicitamente il permesso ed essendo pronti a non registrare qualora qualcuno non fosse d'accordo.

L'audioregistrazione è maggiormente diffusa e spesso da preferire. La videoregistrazione, infatti, crea problemi di rispetto dell'anonimato: mentre le voci registrate non sono facilmente riconoscibili, l'immagine in un video sicuramente lo è. La telecamera, inoltre, è uno strumento molto più invadente, considerando anche che una fissa non riuscirebbe a riprendere il dibattito tra i partecipanti, e quindi un operatore dovrebbe girare nel gruppo per inquadrare di volta in volta gli autori degli interventi. Bisogna allora fare un bilancio tra l'invadenza introdotta e l'imbarazzo conseguente da una parte, e i vantaggi che si possono trarre da questo strumento dall'altra. La telecamera in più, rispetto al registratore audio, unisce l'immagine. Ma poi ciò che viene analizzato è il dialogo parlato. Il comportamento non verbale interessa soltanto nella misura in cui serve ad interpretare quello verbale: ad esempio, una frase pronunciata in modo ironico ha un significato diverso rispetto a quello che avrebbe se interpretata letteralmente. Ma, in questi casi, possono essere presi degli appunti per ricordarsi il senso dato alla frase.

Il compito di prendere appunti sul dialogo spetta all'assistente moderatore, figura spesso trascurata dalla letteratura. La maggior parte dei manuali, infatti, dedica ampio spazio al moderatore, mentre difficilmente si parla dell'assistente moderatore. Eppure il suo contributo è di fondamentale importanza e il suo compito nient'affatto semplice da realizzare. Mentre il moderatore è occupato a seguire la discussione e ad intervenire, verbalmente e non, l'assistente deve sintetizzare per iscritto le principali posizioni che emergono, insieme a quegli aspetti del comportamento non verbale ritenuti utili all'interpretazione dei risultati. Tale materiale sarà utilizzato nella fase di analisi, ad integrazione del dialogo registrato, ma è prezioso già durante il *focus group*. La sintesi delle posizioni emerse, infatti, viene proposta ai partecipanti prima del commiato, sia per una sorta di restituzione, sia per avere un *feedback*, in modo da correggere da subito cattive interpretazioni. Si diceva che questo è un compito tutt'altro che semplice: l'assistente moderatore deve avere capacità di sintesi e selezionare le principali opinioni espresse, riportandole in modo neutrale, senza introdurre in alcun modo, verbalmente e non, elementi di giudizio.

Dopo la sintesi, l'assistente moderatore chiederà ai partecipanti se, a loro avviso, è stato tralasciato o male interpretato qualche punto. Se non ci sono aggiunte, il moderatore, dopo aver ringraziato per la partecipazione, chiuderà il *focus group*, per rispetto di chi ha preso altri impegni. Se, come spesso succede, alcuni tendono a continuare il dibattito, occorre invitare a farlo informalmente, concludendo però ufficialmente l'incontro.

3.3.3 Elaborazione ed analisi dei risultati

Si è detto che esistono vari modi per analizzare il materiale emerso dalle discussioni di gruppo. Al di là della tecnica scelta, tuttavia, ci sono delle regole base, riportate di seguito, valide in ogni caso.

1) L'unità di analisi è l'intero gruppo, non i singoli partecipanti.
2) È bene cominciare l'analisi al più presto, subito dopo la fine del *focus group*, sia per apportare eventuali modifiche al successivo incontro, sia per non perdere importanti impressioni e interpretazioni scaturite durante il *focus group*.
3) Per quest'ultimo motivo, all'analisi dovrebbero partecipare i membri del team di ricerca presenti al *focus group* (moderatore/i e assistente), gli unici che possono riportare elementi informativi che sfuggirebbero alla sola analisi della registrazione e alla lettura degli appunti.
4) L'analisi dovrebbe essere condotta da più persone, in modo da limitare la singola soggettività e lo spazio di discrezionalità, inevitabili in un lavoro interpretativo.
5) Quale che sia la tecnica di analisi scelta, occorre procedere in modo sistematico, motivando ed esplicitando le decisioni prese, così da permettere un controllo ed una valutazione esterni.

Si diceva sopra che esistono vari modi per analizzare il materiale scaturito dalle discussioni di gruppo. La scelta dipende da vari fattori, quali gli obiettivi della specifica ricerca in atto, il modo in cui saranno utilizzati i risultati dei *focus groups*, il tempo a disposizione, le risorse economiche.

La prima decisione da prendere riguarda il tipo di materiale da utilizzare come base per l'analisi. Il punto di partenza è solitamente una registrazione, audio o video, e gli appunti presi dall'assistente moderatore. La modalità che permette un'analisi maggiormente rigorosa è la trascrizione completa della registrazione, integrata dagli appunti. La trascrizione completa consiste nel riportare per iscritto tutto ciò che è registrato, completando il testo con alcuni aspetti del comportamento non verbale, quando servono per interpretare il senso letterale degli interventi. Questo tipo di trascrizione, però, richiede tantissimo tempo ed anche se il lavoro viene delegato ad un'agenzia esterna, occorre poi effettuare un controllo riascoltando il nastro.

Un'alternativa che consente di risparmiare tempo e denaro consiste in una trascrizione parziale: si tratta di scrivere solamente le parti che si ritiene siano strettamente collegate al tema centrale, tralasciando deviazioni, ripetizioni, frasi interrotte, etc. Si può scegliere se riportare gli interventi selezionati nel linguaggio originale, o se modificarli fino a sostituirli con concetti rielaborati per sintetizzarne il contenuto. In questo caso si deve essere consapevoli del taglio operato sin dal principio: le scelte iniziali condizioneranno il lavoro successivo, perché le parti di dialogo non riportate saranno escluse dall'analisi e quasi impossibili da recuperare in caso di ripensamento. È vero che rimane il nastro, ma è molto difficile recuperare un passaggio se non riascoltando tutta la registrazione o gran parte di essa. Perciò conviene effettuare questo lavoro di selezione in gruppo, ascoltando insieme la cassetta e decidendo man mano le parti che vale la pena trascrivere. La trascrizione va poi integrata con gli appunti presi dall'assistente moderatore.

Sicuramente più veloce, anche se ancora più selettivo, è il procedimento contrario: partire dagli appunti e integrarli ascoltando il nastro.

Tavola 3.6 - Elaborazione ed analisi dei risultati

Trascrizione registrazione con appunti dell'assistente moderatore
Classificazione *ex-post* per l'individuazione di costi, benefici, e soggetti coinvolti nella regolazione
Individuazione posizioni prevalenti
Eventuale analisi comparata per categorie di partecipanti

In questo caso, però, si corre il rischio che la prima sintesi ed interpretazione effettuata durante il *focus group* guidino e condizionino fortemente il risultato finale, quindi è ancora più importante il lavoro collegiale.

A volte i *focus groups* vengono condotti per risolvere un problema urgente e prendere una decisione, per cui ci si basa solamente sugli appunti presi durante la discussione di gruppo, integrati eventualmente dalle impressioni "a caldo" dei membri del team di ricerca presenti.

Una volta pronto il testo, che sia il risultato di una trascrizione completa, parziale o semplicemente gli appunti integrati con alcune parti scelte della registrazione, occorre decidere il tipo di tecnica di analisi da utilizzare. Di nuovo la scelta dipende da vari fattori, quali le risorse, la lunghezza complessiva dei testi e le competenze possedute dai membri del team di ricerca. Principalmente l'analisi può essere effettuata manualmente o avvalendosi di programmi informatici. In realtà non si tratta di un'alternativa, perché i *software* possono solamente velocizzare alcune operazioni o integrare il lavoro interpretativo dell'analista, ineliminabile e insostituibile.

La prima operazione consiste in una classificazione *ex-post*, cioè in una individuazione di categorie e sotto-categorie di risposta. Ciò può essere fatto personalmente dall'analista, che costruirà le categorie leggendo il testo e facendosi guidare dagli obiettivi di ricerca, o con l'ausilio di programmi di analisi testuale[45], che individuano le parole o le espressioni maggiormente ricorrenti.

Tale operazione di classificazione è meno complessa nel caso di un *focus group* semistrutturato, perché gli aspetti del tema o le domande contenute nella traccia possono servire ad orientare l'analisi; il materiale, inoltre, sarà sicuramente già in partenza meno caotico e più ordinato. Occorre però non limitarsi a cercare contenuti relativi ad un aspetto del tema solamente quando questo è stato introdotto dal moderatore, perché la discussione libera che si verifica nel *focus group* comporta inevitabilmente che un aspetto sia accennato, abbandonato, ripreso, in parti diverse del dibattito. Può succedere, tra l'altro, inoltre che il moderatore tralasci di proporre un punto contenuto nella traccia, perché già emerso spontaneamente nella discussione.

Il prodotto finale consiste principalmente in una sintesi delle posizioni emerse nei gruppi sul tema. Più specificamente, considerando l'obiettivo della fase della consultazione, dovranno essere riportati in dettaglio tutti i costi, i benefici e i soggetti coinvolti dalla regolazione in questione individuati dai partecipanti. Può essere utile accompagnare tale sintesi da citazioni prese dal dialogo avvenuto nei *focus*

[45] F. Della Ratta, *Il contributo dell'analisi...*, cit.

groups, per esemplificare i concetti rielaborati dal ricercatore. Soprattutto se i gruppi erano numerosi, si potrebbero codificare le categorie di risposta ed effettuare un conteggio delle frequenze, al fine di individuare le posizioni prevalenti, senza farsi condizionare dalle impressioni personali. Succede, infatti, di essere particolarmente colpiti da certe opinioni perché simili oppure fortemente contrapposte alle nostre, anche se, in realtà, non sono quelle emerse con maggiore frequenza.

Se vengono coinvolte diverse categorie di popolazione, come sicuramente avverrà nella fase di consultazione dell'AIR, si può distinguere l'analisi per sottogruppi, in modo da attribuire le posizioni alle varie appartenenze ed effettuare un'analisi comparativa.

3.4 Conclusioni

Il *focus group* è una tecnica di rilevazione che, per le sue caratteristiche peculiari, è sicuramente adatta a fornire le informazioni necessarie nella fase di consultazione dell'AIR. In questo capitolo si è cercato di mettere in luce i suoi vantaggi tipici, quelli che lo contraddistinguono e che consentono di ottenere risultati non raggiungibili con altre tecniche. Nello stesso tempo, però, si è voluto mettere in guardia rispetto a infondate illusioni e alla pretesa di improvvisare. Il *focus group* è una tecnica per la ricerca sociale che, come tutte le altre, richiede specifiche competenze e il rispetto delle fondamentali regole del metodo scientifico, tra cui la sistematicità e l'esplicitazione delle procedure adottate, con le relative motivazioni, al fine di rendere possibile il controllo e la valutazione da parte di chi non ha preso parte direttamente alla ricerca.

Basch C.E., *Focus Group interview: An underutilized research technique for improving theory and practice in health education*, "Health Education Quarterly", 14, 1987, pp. 411-448.

Bertin G., *Decidere nel pubblico. Tecniche di decisione e valutazione nella gestione dei servizi pubblici*, Etas, Milano, 1989.

Cabinet Office, *An Introductory Guide. How to Consult your Users*, Cabinet Office: Service First Publications, 2000, pp. 40-42, (sito internet http://www.servicefirst.gov.uk)

Cabinet Office, *Guidance on government research into public attidudes and opinions*, Cabinet Office, London, 2000, p. 1 (sito internet http://www.cabinet-office.gov.uk visitato il 2 agosto 2001).

Ceri P. (a cura di), *Politica e sondaggi*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1997.

Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1999.

Corrao S., *Il focus group*, Franco Angeli, Milano, 2000.

Dawson S., Manderson L., e Tallo V.L., *A Manual for the Use of Focus Group*, International Nutrition Foundation for Developing Countries, Boston, 1993.

Della Ratta Rinaldi F., *Il contributo dell'analisi testuale alle strategie di classificazione*, "Sociologia e ricerca sociale", n. 64 (in corso di pubblicazione).

Della Ratta Rinaldi F., *L'analisi testuale: uno strumento per la ricerca sociale*, "Sociologia e ricerca sociale", n. 61, 2000, pp. 102-127.

Gobo G., *Le risposte e il loro contesto. Processi cognitivi e comunicativi nelle interviste standardizzate*, Franco Angeli, Milano, 1997.

Goldman A.E., *The Group Depth Interview*, "Journal of Marketing", Vol. 26, luglio 1962, pp. 61-68.

Greenbaum T.L., *The Handbook for Focus Group Research*, Sage, London, 1998.

Knodel J., *The Design and Analysis of Focus Group Studies: A Practical Approach*, in Morgan D.L. (a cura di), *Successful Focus Group...*, cit.

Krueger R.A., *Focus Group. A Practical Guide for Applied Research*, Sage, London, 1994.

Krueger R.A., *Quality Control in Focus Group Research*, in Morgan D.L. (a cura di), *Successful Focus Group...*, cit.

Lunt P.K., Livingstone S.M., *Rethinking the Focus Group in Media and Communication Research*, "Journal of Communication", Vol. XLVI, n. 2, 1996, pp. 79-98.

Mancini P. (a cura di), *La decisione di voto tra comunicazione di massa e influenza personale*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

Marradi A., *Casuale e rappresentativo: ma cosa vuol dire?*, in Ceri P. (a cura di), *Politica e sondaggi*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1997, pp. 23-87.

Marradi A., Gasperoni G. (a cura di), *Costruire il dato 2. Vizi e virtù di alcune tecniche di raccolta delle informazioni*, Franco Angeli, Milano, 1992.

Marradi, A., *Linguaggio scientifico o torre di Babele?*, "Rivista Italiana di Scienza Politica", Vol. XVII, n. 1, Aprile 1987, pp. 135-156.

Melucci A. (a cura di), *Altri codici. Aree di movimento nella metropoli*, il Mulino, Bologna, 1984.

Melucci A. (a cura di), *Verso una sociologia riflessiva. Ricerca qualitativa e cultura*, il Mulino, Bologna, 1988.

Morgan D.L. (a cura di), *Successful Focus Group. Advancing the State of Art*, Sage, London, 1993.

Morgan D.L., *Focus Group as Qualitative Research*, Sage London, 1988.

O'Brien K., *Improving Survey Questionnaires Through Focus Group*, in Morgan D.L. (a cura di), *Successful Focus Group. Advancing the State of Art*, Sage, London, 1993, pp. 105-117.

Paccagnella L., *Verso una sociologia del ciberspazio. Uno studio di caso sulla conferenza elettronica cyber-punk*, "Quaderni di Sociologia", n. 13, 1997, pp. 33-53.

Palumbo M., *Concetti dell'uomo della strada e concetti del ricercatore*, in Marradi A., Gasperoni G. (a cura di), *Costruire il dato 2...*, cit.

Pitrone M.C., *Per una cultura del sondaggio*, "Sociologia e ricerca sociale", 1998, n. 47-48, pp. 45-76.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, Roma, dicembre 2000.

Ricolfi L. (a cura di), *La ricerca qualitativa*, NIS La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997.

Statera G., *La ricerca sociale. Logica, strategie, tecniche*, SEAM, Roma, 1997.

Urbani G., *Pubbliche amministrazioni locali al test del focus group*, "Italia Oggi", 30 giugno 2000.

Walston C., *Candidates turn to marketing tools to sell themselves: Appeal to voters increasingly base on opinions voiced by focus group*, "The Atlanta Journal/The Atlanta Constitution", 22 ottobre 1992.

4. Metodi previsionali e analisi di impatto

Introduzione

In questo saggio viene descritta una metodologia previsionale utile per fla fase di consultazione anteriore all'intervento regolativo, il Delphi. Il metodo Delphi è nato per fornire stime di probabilità di accadimento di eventi futuri incerti. La tecnica può essere utilizzata esplicitamente per la sistematica consultazione di esperti e gruppi di interesse specifici, allo scopo di anticipare le conseguenze delle scelte regolative.

Il Delphi nasce negli anni '50 alla Rand Corporation, per consentire di affrontare problemi altrimenti non analizzabili con le tecniche tradizionali. L'obiettivo è fornire una previsione circa il futuro. Rispetto alla *predizione*, una affermazione apodittica relativa al futuro il cui livello di attendibilità è assoluto, la *previsione* è una affermazione probabilistica relativa al futuro, il cui livello di attendibilità può variare in relazione agli argomenti (evidenze) che la sostengono. A sua volta la previsione (in senso probabilistico) può essere fondata su argomenti frequentistici o soggettivi. Nel primo caso è il grado di fiducia nella regolarità soggiacente al fenomeno che corrobora la previsione, mentre nel secondo caso è il grado di fiducia nella attendibilità della stima soggettiva di chi formula la previsione a sostenerne la validità. La previsione e *non* la predizione è l'informazione oggetto di trattamento nel Delphi e in genere negli studi sul futuro.

Prima di illustrare la natura del metodo Delphi e la sua rilevanza nella consultazione, è opportuno premettere una breve rassegna dei principali metodi previsionali. Questi possono essere classificati in oggettivi, soggettivi e sistemici[1] a seconda del tipo di dati utilizzati per costruire la previsione – dati empirici o dati ottenuti tramite stime soggettive – e della prospettiva temporale con cui si guarda al futuro – come un proseguimento del passato nei suoi meccanismi fondamentali o come un immagine da esplorare.

I *metodi oggettivi* partono dal passato per arrivare al futuro, attraverso l'utilizzazione di dati empirici, preferibilmente espressi in forma quantitativa. In questi metodi, il passato consente di inferire la legge di regolazione del fenomeno di cui si intende prevedere il futuro. Il futuro, per questi approcci, è tendenzialmente unico e le affermazioni su di esso sono tanto più affidabili, quanto più accurata è la conoscenza

[1] Il primo sforzo di sistematizzare queste tecniche è il volume di E. Jantsch, *La previsone tecnologica*, Roma, Bizzarri, 1969. Rispetto a questo, altri manuali – quali J.P. Martino, *Technological forecasting for decision making*, New York, American Elsevier, 1975, R.U. Ayres, *Technological forecasting and long-range planning*, New York, McGraw Hill 1978, e S. Makridakis e S.C. Wheelwright, *Forecasting. Methods and applications*, New York, Wiley & Sons. 1978 – hanno ridotto drasticamente il numero di tecniche presentate, raccogliendole in un numero più ristretto di ceppi o famiglie metodologiche. Sfortunatamente, queste classificazioni non appaiono tra loro omogenee ed anzi spesso non è nemmeno evidente a quali criteri si ispirano. Ad esempio, Linstone e Turoff considerano l'analisi di impatto incrociato una estensione del Delphi al caso di eventi interdipendenti; Martino la inserisce tra gli approcci che combinano differenti tecniche previsionali e Ayres infine la classifica – insieme al Delphi – tra i metodi intuitivi.

del passato. I *metodi soggettivi* o anticipativi puntano invece alla molteplicità delle previsioni, discriminate secondo criteri di plausibilità e probabilità soggettiva. L'attendibilità delle affermazioni previsionali dipende in questo caso dal grado di conoscenza e di capacità previsionale dell'esperto e dalla sintesi della sua esperienza con il problema che deve analizzare, piuttosto che dai dati empirici. I *metodi sistemici* combinano i due approcci precedenti in una sintesi. Essi riconoscono che una base di dati empirica è spesso una condizione utile per previsioni accurate, ma nello stesso tempo combinano esplicitamente i dati empirici con le stime soggettive degli esperti quando la mancanza dei primi paralizzerebbe l'analisi.

4.1 Una breve rassegna dei metodi previsionali

4.1.1 Metodi oggettivi

I metodi oggettivi o quantitativi possono essere raggruppati in due grandi famiglie: i metodi di estrapolazione di tendenze e i metodi causali. Entrambi si adattano a situazioni in cui sono disponibili i dati necessari ed una relazione previsionale può essere ipotizzata, sia come funzione del tempo (nel caso di metodi estrapolativi) che come funzione di altre variabili indipendenti (nel caso dei metodi causali).

Il presupposto principale dei *metodi estrapolativi* è che qualunque cosa sia accaduta nel passato, producendo un certo andamento della variabile da estrapolare, essa continuerà a verificarsi anche in futuro. I metodi estrapolativi si propongono insomma di scoprire una regolarità nell'andamento dei dati passati allo scopo di prevedere quelli futuri. L'assunto fondamentale secondo il quale le condizioni che hanno causato il comportamento passato, qualunque esse siano, continueranno a produrre gli stessi effetti anche nel futuro costituisce anche il suo principale limite.

In particolare, questi metodi sono criticati perché (a) non sono in grado di determinare se le condizioni che hanno prodotto un certo andamento nel passato siano inalterate oppure siano cambiate, facendo sì che il comportamento futuro sarà diverso; (b) non sono in grado di valutare le conseguenze che eventuali cambiamenti avranno sull'andamento della variabile estrapolata e (c) non sono in grado di indicare su quali variabili occorre intervenire nelle condizioni attuali, per ottenere un determinato obiettivo nel futuro.

Per ovviare ad alcuni di questi limiti si sono sviluppati i *metodi causali*. Il loro principio fondamentale è la dipendenza di una o più variabili, dette endogene, da una o più variabili differenti, dette esogene. Formalmente, un modello causale è costituito da un insieme di equazioni del tipo: $Y=f(X,Y,t)$, dove Y rappresenta l'insieme delle variabili esogene ed X l'insieme delle variabili endogene. Dato uno stato presente del sistema e dati i valori delle variabili esogene previsti in un determinato intervallo di tempo nel futuro (valori calcolati a loro volta mediante metodi estrapolativi o causali o mediante metodi soggettivi), il modello prevede l'andamento delle variabili endogene nello stesso

intervallo di tempo. A differenza quindi dei metodi di estrapolazione, i modelli causali consentono di avere una visione degli sviluppi futuri meno passiva e più adatta ad analisi del tipo *cosa-succede-se*[2].

Anche i modelli causali hanno dei limiti. Anzitutto, i modelli causali non hanno la stessa evidenza che possono avere modelli fisici, quali quello gravitazionale. Fondamentalmente, il comportamento umano non è ancora compreso tanto quanto lo è, ad esempio, il comportamento del sistema solare. E se anche un modello ben si adatta ai comportamenti passati non vi è nessuna certezza che esso sia adatto a prevedere gli sviluppi futuri. Inoltre, come già accennato, i parametri che compaiono in un modello causale sono calcolati sulla base dei dati passati. Questi dati possono, ovviamente contenere errori. Quindi anche se le condizioni soggiacenti al modello rimangono invariate, tuttavia le stime che il modello produce possono essere viziate da errori di valutazione dei parametri. In terzo luogo, ogni modello può contenere un numero parziale di variabili rilevanti in un determinato problema. Normalmente si intende che le variabili incluse siano anche quelle *importanti*. E ciò può essere giudicato anche mediante metodi statistici che consentano di calcolare quanto della variabile studiata sia spiegato da ciascuna variabile endogena. Tuttavia, niente assicura che una variabile attualmente considerata ininfluente non divenga nel futuro importante. Infine, nessun modello può essere considerato come *il* modello che spiega il comportamento passato e prevede quello futuro. Ovviamente, insieme alle ipotesi che sono state sviluppate per formulare un modello, ve ne possono essere molte altre altrettanto valide. Spesso la scelta di un insieme di ipotesi piuttosto che di un altro è basata su criteri di ragionevolezza, se non di estetica. E ciò non ha molto a che fare con la scientificità di cui tali modelli si ammantano.

4.1.2 Metodi soggettivi

I metodi soggettivi prendono questo nome dal fatto che utilizzano fondamentalmente dati ed informazioni tratte da esperti o comunque da persone coinvolte in uno specifico settore di *policy*. Quattro sono le principali categorie di metodi soggettivi: metodi per la strutturazione del processo di comunicazione (*Brainstorming* e Delphi), metodi per la strutturazione dei problemi (alberi di rilevanza, modelli morfologici, diagrammi di flusso), metodi analogici (analogia, qualitativa e quantitativa) e costruzione di scenari.

4.1.2.1 Metodi per la strutturazione del processo di comunicazione

Una caratteristica distintiva dei metodi soggettivi è il fatto che sono in genere applicati a problemi sui quali vi è una scarsa conoscenza consolidata cui attingere, per cui l'esplorazione libera, ancorché strutturata, del fenomeno assume un aspetto essenziale. Questa esplorazione si ritiene in genere favorita dall'interazione di gruppo, in base al noto detto che "più teste decidono meglio di una"[3]. Queste tecniche mirano appunto a massimizzare i benefici di una esplorazione collettiva di problemi complessi, attraverso due modalità tra loro abbastanza diverse (ancorché non incompatibili).

[2] Si distinguono due tipi fondamentali di metodi causali: i modelli di regressione ed i modelli econometrici. I primi consistono in una singola equazione del tipo: $y=f(x_1,...,x_n)$. La forma della funzione f dipende ovviamente dalla situazione studiata e metodi statistici sono stati sviluppati per valutare i parametri presenti nell'equazione e la significatività dell'equazione stessa. I modelli econometrici, al contrario, sono costituiti da più equazioni al cui interno è presente un insieme di variabili tra loro interdipendenti. Sebbene quindi essi consentano un approfondimento maggiore del sistema studiato, tali modelli devono affrontare il problema, non indifferente, della valutazione dei parametri che compaiono nel sistema di equazioni e della loro stabilità. In effetti tali parametri sono spesso calcolati come valori medi rispetto al periodo passato e la loro validità nel prossimo futuro è quanto mai incerta. Tra l'altro tali modelli non possono tener conto di possibili variazioni strutturali che si potrebbero verificare nel periodo di tempo futuro soggetto a previsione. Se si fosse costretti a modificare alcune relazioni del modello o ad aggiungerne delle nuove, la validità del modello indubbiamente ne potrebbe risentire. Per questo motivo, modelli econometrici il cui comportamento risulta soddisfacente in previsioni a breve termine, risultano invece inaffidabili per previsioni a più lungo termine.

[3] Questa affermazione di senso comune trova comunque una conferma

Il *Brainstorming* cerca di favorire la comunicazione diretta e faccia-a-faccia tra le persone chiamate a esplorare il problema o a generare nuove idee sul modo di risolverlo in ordine a produrne il maggior numero, sulla base dell'assunto che, fra queste, ve ne saranno alcune *buone*. La caratteristica fondamentale del *brainstorming* è quella di facilitare la generazione di idee, invitando i partecipanti ad esprimere i loro pensieri, anche se apparentemente poco rilevanti, e a focalizzare la discussione. Al contrario, il Delphi ritiene che sia proprio l'interazione faccia-a-faccia a limitare e distorcere la produttività del processo di comunicazione. Per questo, il Delphi si caratterizza per strutturare il flusso di informazioni in modo da garantire l'anonimità dei partecipanti.

4.1.2.2 Metodi per la strutturazione dei problemi

Questi metodi sono diretti piuttosto alla decomposizione di un problema o fenomeno nelle sue parti componenti, per studiarne le interazioni e gli snodi cruciali. Rispetto ai metodi precedenti, che hanno essenzialmente lo scopo di individuare i problemi e delinearne le implicazioni, questi si concentrano sulla loro analisi. Tre sono i metodi principali: gli alberi di rilevanza (o pertinenza, in inglese *relevance tree*), i modelli morfologici e i diagrammi di flusso.

Gli *alberi di rilevanza* (anche chiamati organigrammi di pertinenza) sono un sistema di classificazione ed ordinamento di sistemi e processi gerarchicamente strutturati, nei quali cioè, si passa da livelli più generali via via a livelli sempre più specifici e concreti. Lo schema tipico di un albero di rilevanza è composto da nodi ad un determinato livello A da cui si dipartono uno o più rami, che conducono al livello B, da cui, a sua volta, si dipartono altri rami. Il numero di livelli è potenzialmente infinito, posto che si rispetti l'assunto di esaustività e di mutua esclusività a ciascun livello (vale a dire che i rami che si dipartono da un nodo ad un certo livello devono essere esaustivi di tutte le possibili alternative a quel livello e mutuamente esclusivi tra loro). Il contenuto di questi alberi di rilevanza può essere molto vario. Può essere infatti usato per fissare gli obiettivi a ciascun livello del sistema, o per fissare i problemi da superare a ciascun livello per ottenere un obiettivo, o per fissare le soluzioni alternative di un problema a ciascun livello di esso. In ogni caso, il sistema o processo da analizzare deve essere ricostruibile come un sistema gerarchico. È possibile anche assegnare dei pesi a ciascun ramo, per ottenere una stima della importanza relativa dei diversi rami, a ciascun livello. Queste stime devono rispettare il vincolo di esaustività e di mutua esclusività a ciascun livello[4].

Mentre l'albero di rilevanza è utilizzato quando un problema può essere distinto in livelli gerarchici, i *modelli morfologici* sono applicabili quando un problema può essere scomposto in componenti che possono essere esaminate in modo indipendente e per ciascuna componente esistono soluzioni e approcci alternativi. L'albero di rilevanza è una struttura gerarchica, mentre il modello morfologico presenta una struttura in parallelo[5]. Ancorché il termine *morfologico* sia diffuso in diverse discipline, esso è stato applicato estensivamente per la prima

negli studi di psicologia sperimentale sulla soluzione di problemi complessi in condizioni di gruppo o individualmente. "La nozione fondamentale – sottolinea Martino, *Technological forecasting ...*, *cit.*, p. 18 – è che il gruppo interagirà in modo da correggere le distorsioni dei suoi singoli membri, e che la conoscenza di un membro del gruppo compenserà l'ignoranza di un altro."

[4] Una applicazione dell'albero di rilevanza è il PATTERN (*Planning Assistance Through Technical Evaluation of Relevance Numbers*), elaborato alla Honeywell agli inizi degli anni '60 per studiare i legami tra sistemi sociali, tecnologie e risorse tecnologiche. In questa applicazione si combina la costruzione di scenari – che fissano i criteri da soddisfare ai diversi livelli del sistema – con l'assegnazione di pesi a ciascun criterio. Altre applicazioni sono lo SWAGER del Battelle e il PROFILE (*Programmed Functional Indices for Laboratory Evaluation*). Si registrano frequenti applicazioni di questa tecnica ai problemi di previsione tecnologica in campo militare, per collegare le esigenze e gli obiettivi della difesa nazionale con le risorse tecnologiche disponibili.

[5] Martino (*op. cit.*, pp. 306 e ssgg.) sottolinea che molti problemi possono essere esaminati sia in forma gerarchica che parallela, ancorché, la scelta dell'approccio più adatto dipende dalla sensibilità dell'analista e dalla sua conoscenza del problema oggetto di analisi. In ogni caso, la differenza fondamentale tra i due metodi consiste nel fatto che il

volta da Fritz Zwicky[6]. Il procedimento di base è quello di scomporre un problema in componenti o parti, ciascuna delle quali può essere trattata in modo indipendente e di elencare le soluzioni possibili per ciascuna componente del problema. Il numero di soluzioni totali è pari al numero di combinazioni possibili delle soluzioni per ciascuna componente. L'obiettivo del metodo è di individuare, in questo spazio di soluzioni possibili, quelle realizzabili, e tra queste la migliore. Contrariamente agli alberi di rilevanza, nei modelli morfologici si tende a non assegnare pesi quantitativi alle diverse soluzioni per ciascuna componente, quanto piuttosto ad esaminare in modo sinottico combinazioni alternative di soluzioni per le diverse componenti, comparandole sulla base di criteri estrinseci[7].

I *diagrammi di flusso* – sviluppati per la prima volta da Linstone per analizzare diversi tipi di missioni militari – scompongono un processo o sistema in una sequenza di passi alternativi con i quali poter realizzare un obiettivo dato. Per ciascun tracciato che conduce all'obiettivo desiderato vengono indicati i passi necessari ed i costi ed i vantaggi associati a ciascun passo. È possibile generare anche tracciati alternativi, valutandone vantaggi e svantaggi in relazione ai tracciati già noti. Questa tecnica ha avuto un proficuo sviluppo nella previsione tecnologica, venendo a costituire una vera e propria famiglia di tecniche, chiamate anche reticolari. Queste tecniche sono particolarmente utili per il controllo delle diverse fasi di progettazione e produzione di un prodotto o sistema. Due fra le tecniche più diffuse sono il *Critical Path Method* (CPM) e il PERT (*Program Evaluation and Review Technique*)[8].

Questi tre approcci, in conclusione, costituiscono modalità diverse di aiutare a strutturare un problema complesso, scomponendolo in componenti fondamentali. Da questo punto di vista le tre metodiche esaminate non sono tra loro incompatibili e vi sono tentativi – come il *Design Method* di McCroy – di combinarle insieme. Parimenti, esse condividono alcuni limiti fondamentali di base. Un primo limite – che scaturisce dall'obiettivo fondamentale di queste metodologie di strutturare un problema scomponendolo – è che sono adatte esclusivamente a problemi per la cui analisi e previsione la scomposizione in parti, sequenze o livelli è la soluzione migliore. Questa visione molecolare dei problemi si scontra con la convinzione, diffusa tra molti altri studiosi, secondo la quale solo un approccio olistico – che conservi cioè la complessità del problema – è in grado di dar conto adeguatamente del fenomeno esaminato.

Un secondo limite di queste tecniche è legato alla concreta possibilità di elencare e descrivere *tutte* le alternative disponibili, le componenti possibili e i passi necessari per raggiungere un obiettivo. Come ha sottolineato Martino[9], dato che un preteso vantaggio di questi metodi è la loro completezza, è legittimo chiedersi se vi è una qualche garanzia che essi la raggiungano effettivamente. La risposta è che, ovviamente, non è possibile assicurarsi, attraverso una applicazione rigorosa di uno di questi tre metodi, che *tutte* le alternative siano state considerate. Non vi è nessun modo di sapere se qualche alternativa, componente o sequenza sia stata trascurata, se non *a posteriori*.

metodo morfologico non presuppone una dipendenza gerarchica tra le soluzioni delle diverse componenti, mentre l'albero di rilevanza sì.

6 F. Zwicky, *Morphological Astronomy*, Berlino, Springer-Verlag, 1957.

7 Per questo, la *scatola morfologica*, cioè, la matrice a N dimensioni dei valori assegnati alle diverse soluzioni per le diverse componenti, non deve soddisfare il requisito di mutua esclusività presupposto dall'albero di rilevanza.

8 La differenza fondamentale tra questi due approcci reticolari è che il PERT, al contrario del CPM, è un metodo probabilistico, per valutare l'incertezza complessiva di un progetto, sulla base dell'incertezza di completamento di ciascuna sottofase del medesimo progetto.

9 J. P. Martino, *Technological forecasting ...*, *cit.*, p. 328.

Un terzo limite, che scaturisce anch'esso dalla pretesa di completezza di questi metodo, è l'eccessiva rigidità che queste tecniche impongono al problema. In molti settori degli studi sul futuro – in particolare in quelli di lungo periodo e multi-settoriali – la flessibilità e apertura all'imprevisto sono criteri indispensabili. Di fronte a problemi di questo genere, l'imposizione di una rigida struttura può condurre a distorsioni cumulative nei risultati, con effetti profondamente distorcenti.

4.1.2.3 Metodi Analogici

L'analogia è un procedimento euristico che può rivelarsi di grande utilità. Nella previsione, l'analogia è utilizzata per comparare un caso noto con uno ignoto, di cui si vuole prevedere lo sviluppo, sulla base dell'assunto che i due casi siano molto simili sotto i principali profili. Quanto detto fa comprendere come l'analogia previsionale (che Martino chiama *formale*, per distinguerla da quella *casuale*) si ispiri ad una logica comparata. La previsione basata sull'analogia è infatti una comparazione del caso che si intende prevedere con un caso passato, che si ritiene avere un numero di caratteristiche essenziali in comune con il primo tali da giustificare l'estensione al primo di quanto vale per il secondo. Una delle più note applicazioni previsionali dell'analogia è quella di Mazlish[10], che, per studiare il processo di trasferimento delle tecnologie da un settore di frontiera ad altri, ha esaminato il programma ferroviario sviluppato in America nel secolo scorso, comparandolo a quello spaziale degli anni '50 e '60.

Accanto alla *analogia storica qualitativa*, per usare il termine proposto da Jantsch per designare questo metodo, vi sono anche forme di analogia *quantitativa*. Si tratta in questo caso dell'applicazione di modelli creati per spiegare certi fenomeni ad altri settori, ritenuti sufficientemente simili ai primi da giustificare l'applicabilità ad essi delle stesse leggi. Ciò che distingue queste analogie dalle precedenti è semplicemente la forma molto più sintetica ed elegante – nonché quantitativa – della comparazione. Il caso più noto è l'estensione ai fenomeni demografici e politici della curva di Pearl, nata per spiegare la crescita di una popolazione di cellule in un ambiente limitato, in funzione del tempo. In altre parole si ritiene che tra i due fenomeni – la crescita della popolazione di cellule da un lato e la crescita della popolazione umana o la crescita degli armamenti dall'altro – vi siano tali analogie da giustificare l'estensione alle seconde delle leggi trovate valide per spiegare la crescita della prima popolazione. Analoghe estensioni sono quelle della curva logistica per spiegare il progresso tecnologico, la nascita, crescita e maturazione delle civiltà e i processi di saturazione del mercato.

4.1.2.4 Scenario

L'ultima famiglia di metodi soggettivi esaminati in questa sede è quella degli scenari. Con il termine scenario si intende la descrizione di una ipotetica sequenza di eventi che partendo dalla situazione presente ricostruiscono, passo per passo, il processo attraverso il quale si può

[10] B. Mazlish (a cura di), *The Railroad and Space Program – An Exploration in Historical Analogy*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1965.

realizzare una qualche situazione futura (o uno spettro di situazioni future alternative)[11].

Nello scenario si mira da un lato ad individuare gli andamenti più probabili della struttura di un sistema e dall'altro lato a sottolineare le opzioni ed opportunità alternative aperte, nelle diverse fasi della sequenza di eventi e processi, agli attori, per invertire i processi negativi e per accelerare od accrescere quelli positivi. Lo scenario può essere formalizzato o non formalizzato. Storicamente, gli scenari non formalizzati sono stati sviluppati sopratutto in Francia, a partire dalla metà degli anni '60, con il DATAR (*Directorate pour le Management du Territoire*), mentre quelli formalizzati negli Stati Uniti.

Fondamentalmente, si possono distinguere tre fasi nella costruzione degli scenari: analisi della struttura del sistema che si vuole analizzare; costruzione vera e propria degli scenari[12] ed esplorazione del cono di immagini alternative emerse dalle prime due fasi.

4.1.3 Metodi sistemici

I metodi sistemici cercano di combinare, in un disegno di ricerca integrato, caratteristiche dei metodi oggettivi e soggettivi, nel tentativo di massimizzare i vantaggi propri dei due diversi approcci. Tradizionalmente si fanno rientrare in questa categoria i c.d. modelli globali e gli scenari progettuali, che combinano scenari estrapolativi ed anticipativi. Degli scenari abbiamo parlato, seppur brevemente, nella sezione precedente. In questa, ci soffermeremo, sempre sinteticamente, sui modelli globali.

Tre sono le caratteristiche principali di qualsiasi modello globale: (a) è interdisciplinare, nel senso che il modello è in genere frutto della collaborazione sistematica di studiosi di discipline diverse; (b) è globale, nel senso che questi modelli si occupano del mondo come un tutto unico, ancorché possa essere suddiviso in regioni geografiche; (c) è sistemico, nel senso che si ritiene che l'approccio corretto per comprendere un problema sia quello di studiarne le diverse dimensioni nella loro reciproca interrelazione a livello globale, piuttosto che scinderlo in sottodimensioni e sottosettori, ciascuno dei quali analiticamente analizzabile in isolamento. Da questo punto di vista i modelli globali adottano una prospettiva radicalmente diversa dai metodi soggettivi diretti a strutturare i problemi.

La letteratura sui modelli globali è molto vasta. Sebbene si abbia una diffusione dell'applicazione dei modelli globali negli studi sul futuro solo a partire dal famoso rapporto *I Limiti allo Sviluppo* per il Club di Roma[13], questo settore ha conosciuto da allora un rigoglioso sviluppo. Testimoniano di questo interesse le rassegne critiche di Clark e Cole, Richardson, e Cole[14].

[11] Questa definizione è una rielaborazione di quella proposta da H. Kahn e A. Wiener, *L'Anno 2000*, Milano, Mondadori, 1968, p. 30. Per altre definizioni, si vedano M. Godet, *The Crisis of Forecasting and the Emergence of the Prospective Approach*, Oxford, Pergamon Press, 1979 e G. Marbach, *Sulle previsioni di lungo periodo: un quadro d'assieme* in Id. (a cura di) *Previsioni di lungo periodo. Analisi esplorative*, Milano, Franco Angeli, 1980. Per una discussione dettagliata degli approcci alla costruzione degli scenari si rinvia ad P. Isernia *Introduzione agli Scenari*, in Aa.Vv., *Futuro e Complessità. Metodologie per la Previsione di Medio e Lungo Periodo*, Milano, Angeli, 1987, pp. 100-124, e Id., *Una Introduzione agli Scenari di Lungo Periodo*, "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", XXXV, 1988, 1, pp. 39-69.

[12] Nell'approccio formalizzato la costruzione degli scenari avviene attraverso la c.d. analisi di impatto incrociato, con la quale si mira a stabilire l'interazione tra eventi e variabili. Parleremo più diffusamente di questa tecnica nella prossima sezione.

[13] D. Meadows, *et al.*, *I Limiti allo Sviluppo*, Milano, Mondadori, 1972.

[14] J. Clark e S. Cole, *Global Simulation Models: A Comparative Study*, Londra, Wiley, 1975; J.M. Richarsdon, *Global Modelling I: The Models*, "Futures", 10, n. 5, 1978, pp. 386-404; *Global Modelling I: Where to Now*, "Futures", 10, n. 6, 1978, pp. 476-491; S. Cole, *Global Models: A Review*, "Futures", 19, n. 4, 1975, pp. 367-378.

4.2 Il Delphi e l'analisi di impatto incrociato

4.2.1 Il Delphi: caratteristiche ed applicazioni

Il Delphi, come procedura strutturata di comunicazione, ha conosciuto un grande successo. La letteratura su questa tecnica è perciò vastissima ed una rassegna che faccia giustizia delle sue caratteristiche è chiaramente al di là delle possibilità di questo saggio[15]. Il Delphi è definito da Turoff[16] come "un metodo per strutturare il processo di comunicazione di un gruppo così da consentire al gruppo di affrontare un problema complesso". Tre sono le sue caratteristiche distintive:

1) l'esistenza di un flusso di informazioni strutturato;
2) il *feedback* ai partecipanti;
3) la anonimità dei partecipanti[17].

Il Delphi è un metodo che si raccomanda quando (a) la conoscenza sistematica e consolidata del fenomeno è scarsa, ma si ritiene che esista una conoscenza diffusa tra gli esperti del settore e che tale conoscenza può essere utilmente raccolta; (b) le esigenze di tempo e/o di risorse non consentono analisi più accurate analiticamente, ma pur tuttavia è necessario offrire una consulenza qualificata sul problema; (c) lo scopo dell'analisi è esplorativo piuttosto che analitico, mira cioè ad individuare lo spettro di conseguenze e reazioni possibili e plausibili ad un intervento, a valutare i costi ed i benefici delle differenti opzioni disponibili o a ricercare idee alternative per la soluzione di un problema, piuttosto che a scoprire la soluzione ottimale di un problema.

Prima di esaminare in dettaglio le caratteristiche del Delphi in sede di consultazione, è opportuno ricostruire schematicamente la sequenza di un Delphi tipico. La sequenza tipica di un Delphi prevede le seguenti fasi[18]:

1) formazione del *team* di ricerca;
2) selezione di uno o più *panels* di esperti, decisori e rappresentanti degli interessi;
3) sviluppo del questionario per il primo *round* (e suo pre-test);
4) trasmissione del questionario ai membri del *panel*;
5) analisi del primo *round* di risposte;
6) preparazione del questionario per il secondo *round* (e suo eventuale pre-test);
7) trasmissione del questionario ai membri del *panel*;
8) analisi del secondo *round* di risposte;
9) reiterazione dei passi da 7 a 9 sino alla stabilizzazione o alla polarizzazione dei risultati;
10) preparazione del rapporto.

Vediamo questa sequenza più in dettaglio.

Selezione del team di ricerca. Il team di ricerca è responsabile della preparazione del questionario[19] e della selezione dei partecipanti. Poiché la qualità del Delphi è strettamente legata ad entrambi i fattori, la scelta del team che condurrà l'esercizio è importante. È utile che nel team che dirige l'esercizio, accanto ad esperti nella conduzione del Delphi vi siano anche rappresentati studiosi che conoscono le materie

[15] Le principali rassegne di questa tecnica, oltre a quella monumentale e fondamentale di H. Linstone e M. Turoff (*The Delphi Method. Techniques and Applications*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1975), sono quelle di Martino, *Technological forecasting ...*, *cit.*, e Marbach, *Sulle previsioni ...*, *cit.*. La rassegna più critica è quella di H. Sackman, *Delphi Assessment: Expert Opinion, Forecasting, and Group Process*, Santa Monica CA., Rand Co., R-1283-PR, April, 1972.

[16] *The Policy Delphi* in H. Linstone e M. Turoff (a cura di), *The Delphi ..., cit.*, pp. 84-101.

[17] S. Enzer (*A Case Study Using Forecasting as a Decision-Making Aid*, "Futures", Vol. 2, n. 4, pp. 341-362, a p. 346), ha distinto tra anonimità dei *partecipanti* e anonimità degli *inputs* forniti dai partecipanti. Entrambi i tipi di anonimità soddisfano le condizioni imposte dal Delphi. Nel secondo caso, al contrario del primo, i partecipanti si conoscono tra loro, ma ignorano la paternità dei contributi di ciascuno. L'anonimità dell'*input*, sostiene S. Enzer, è più importante di quella dei partecipanti.

[18] Cfr. H. Linstone, *The Delphi Technique*, in Jib Fowles (a cura di), *Handbook of Futures Research*, Westport, Con., Greenwood Press, 1978, pp. 273-300. Cfr. anche J. Stover, *Suggested Improvements to the Delphi/Cross-Impact Technique*, "Futures", Vol. 5, n. 3, 1973, pp. 308-313.

[19] Il termine questionario non è esattamente corrispondente a quello classi-

oggetto dell'esercizio, in grado di valutare le risposte che arriveranno e di impostare la discussione in direzioni proficue per evidenziare le zone di consenso e di dissenso.

Selezione dei partecipanti. All'origine, il Delphi è stata immaginata come una tecnica per raccogliere informazioni da un gruppo di esperti. Data l'ovvia importanza dell'esperto, una certa attenzione è stata dedicata a chiarire chi debba rientrare in questa categoria. Helmer e Rescher definiscono un "esperto predittivo" in un certo settore come "una persona che è razionale nel senso discusso, che ha un ampio bagaglio di conoscenze di sfondo *E* in quel campo, e le cui predizioni (attuali o implicite nelle sue probabilità personali) circa le ipotesi *H* in quel campo mostrano un certo grado di successo comparativamente sul lungo periodo"[20]. Tuttavia, con il tempo, applicazioni del Delphi hanno visto partecipare anche rappresentanti degli interessi, politici e funzionari. Ciò è particolarmente importante nei c.d. *Policy Delphi* di cui parleremo tra poco.

Sequenza di questionari. Nel Delphi si prevede di interrogare gli esperti in tornate successive (chiamati in gergo *rounds*) di questionari. Poiché ogni *round* prevede attività diverse, si discuteranno insieme le fasi da 4 a 9 sopra indicate. Ovviamente, trattandosi di questionario, è raccomandabile un pre-test ad un ristretto gruppo di partecipanti od esperti prima di iniziare la sequenza vera e propria.

Round 1: In genere il primo questionario è il meno strutturato, contiene molte domande aperte e lascia spazio ad indicazioni provenienti dai partecipanti. In questa fase l'obiettivo è quello di raccogliere una serie di informazioni sulla definizione dell'ambito di intervento e delle esigenze da soddisfare, sull'elencazione degli obiettivi dell'intervento, sull'individuazione delle strategie per realizzarli, con costi e benefici, sulla valutazione delle conseguenze possibili delle diverse opzioni considerate. Poiché in questo metodo, in genere, il partecipante è invitato a formulare un giudizio probabilistico circa l'accadimento di un evento entro un dato periodo di tempo t, una conclusione di questa prima fase è una lista di obiettivi, eventi, strategie e conseguenze.

Round 2: In questo questionario, i partecipanti ricevono una lista degli eventi, obiettivi, opzioni e conseguenze più importanti (ovvero giudicati tali dai partecipanti al primo round) e si richiede loro di dare una stima della loro probabilità di accadimento P(A,t), dove P(A,t) è la probabilità che l'evento A avverrà durante o prima del periodo t. Tuttavia, il Delphi, e soprattutto il *Policy Delphi* può essere utilizzato per ottenere informazioni anche sulla priorità, desiderabilità e fattibilità di soluzioni alternative. Le informazioni così raccolte sono poi sintetizzate dal team che conduce il Delphi in statistiche descrittive che riassumono l'omogeneità e la variabilità delle stime (attraverso medie e scostamenti dalla media delle valutazioni).

Round 3: In questo round il questionario sottoposto ai partecipanti contiene anche informazioni sulle stime medie e mediane, sullo scostamento dalla media e una lista di argomenti a favore o contro queste stime. I partecipanti sono invitati a rivedere le loro stime personali, vuoi confermandole, vuoi formulandone di nuove, giustificando le

co, discusso nella sezione III. In realtà con il questionario del Delphi non si raccolgono solo delle informazioni, ma se ne forniscono anche ai partecipanti, a partire dal secondo *round*.

[20] O. Helmer e N. Rescher, *On the Epistemology of the Inexact Sciences*, Santa Monica CA., Rand Co., R-353, 1960. A p. 17 essi definiscono razionale una persona se "(1) le sue preferenze (specialmente in connessione con le opzioni su cui scommettere) sono reciprocamente coerenti o almeno, quando le incoerenze sono sottoposte alla sua attenzione, è disposto a correggerle; (2) le sue probabilità personali sono ragionevolmente stabili nel corso del tempo, posto che egli non riceva nuove evidenze rilevanti; (3) le sue probabilità personali sono influenzate (nella giusta direzione) da nuove evidenze rilevanti". Essi definiscono poi (p. 16) una probabilità personale o soggettiva come "una misura della fiducia di quella persona nella, o la convinzione soggettiva della, verità di una qualche ipotesi".

ragioni delle loro scelte. Gli argomenti utilizzati, soprattutto quando le stime divergono molto da quelle degli altri partecipanti, sono importanti per valutare il merito delle posizioni sostenute. A questo punto, il questionario con le nuove stime torna nuovamente al team che conduce l'esercizio.

Round 4: I partecipanti sono sollecitati a rivedere nuovamente le loro stime, questa volta tenendo conto degli argomenti addotti da tutti i partecipanti. I risultati così ottenuti vengono nuovamente sintetizzati e si valuta quanto le stime medie e la loro variabilità differisce da quella delle stime precedenti. Questa è una indicazione della convergenza delle opinioni dei partecipanti. A questo punto, si può decidere se chiudere con un successivo round o continuare ancora per 1-2 *rounds*. Il raggiungimento del consenso non è un obiettivo inevitabile. Se esiste un dissenso, può essere utile concludere l'esercizio evidenziandolo e segnalando gli argomenti pro e contro le opzioni in conflitto.

Come si è detto il Delphi è stato anche utilizzato per la consultazione di esperti, gruppi di interesse e rappresentanti di settori specifici della società. Le applicazioni che rientrano in questo campo sono generalmente note come *Policy Delphi*.

Il *Policy Delphi* vuole esaminare a fondo le implicazioni e le conseguenze delle opzioni di *policy* sul tappeto per la risoluzione di un problema pubblico. L'enfasi, nel *Policy Delphi*, è non solo sulle informazioni fornite dagli esperti, ma anche sulla esplicitazione degli argomenti avanzati da esperti, gruppi e attori sociali ed economici a favore o contro certe proposte di *policy*. L'obiettivo del *Policy Delphi* non è necessariamente quello di raggiungere un consenso informato sull'alternativa ritenuta migliore da un gruppo di esperti, ma anche quello di ottenere uno spettro, il più ampio possibile, di opzioni disponibili, accompagnato dalle evidenze e dagli argomenti a favore di ciascuna opzione. È quindi soprattutto uno strumento di analisi, piuttosto che decisionale. Ad esempio, un *Policy Delphi* condotto dal *National Institute of Drug Abuse* americano fu utilizzato per individuare uno spettro di linee di intervento alternative dirette a ridurre la percentuale di utilizzatori di droghe occasionali che transitano all'uso endemico delle sostanze stupefacenti[21]. A questo scopo, il questionario era articolato in tre sezioni, dirette a (a) individuare gli obiettivi principali che un intervento di questo tipo avrebbe dovuto proporsi con uno spettro temporale di cinque anni; (b) individuare i fattori che spingono gli utilizzatori di droghe a muoversi da un livello di coinvolgimento con le droghe ad un altro[22] e (c) la desiderabilità/apprezzabilità di una serie di soluzioni.

Più analiticamente, questo disegno di ricerca è particolarmente utile in relazione a quattro obiettivi[23]:

- Assicurarsi che tutte le opzioni possibili siano elencate e discusse.
- Valutare l'impatto e le conseguenze di ciascuna opzione per gli attori in gioco.
- Esaminare e stimare l'accettabilità di ciascuna specifica opzione.
- Evidenziare se i contrasti sul merito relativo delle opzioni derivano da carenze informative o da interessi costituiti.

[21] I.A. Jillson, *The National Drug-Abuse Policy Delphi: Progress Report and Findings to Date*, in H. Linstone e M. Turoff (a cura di), *The Delphi ...,. cit.*, pp. 124-159.

[22] Lo studio ipotizzava una matrice di transizione di cinque fasi: popolazione generale → utilizzatori potenziali → utilizzatori "sperimentali" → utilizzatori occasionali → dipendenti dalla droga → abbandono della dipendenza. Ibidem, pp. 147-150.

[23] M. Turoff, *The Policy Delphi..,. cit.*, p. 87.

La capacità del *Policy Delphi* di conseguire questi obiettivi scaturisce dalla possibilità di individuare le motivazioni alla base dei diversi giudizi dei partecipanti sulle opzioni disponibili e le loro conseguenze. Il *Policy Delphi* è particolarmente utile per individuare se le differenze dipendono da incertezza e/o mancanza di informazioni sulle conseguenze delle differenti opzioni oppure da differenze negli interessi dei gruppi rappresentati nel Delphi. Ovviamente, le implicazioni per le soluzioni da raccomandare per superare le differenze variano a seconda che sia l'una o l'altra la fonte del conflitto.

La struttura del *Policy Delphi* si ispira alla consultazione, cercando di ovviare ai problemi che la creazione dei comitati a questo scopo rivolti può generare. Più specificamente esso (a) evita che alcuni individui, per effetto della loro personalità, posizione nella catena gerarchica o per altre ragioni che nulla hanno a che fare con il merito della consultazione, vengano a dominare il processo di discussione, rendendo difficile il contraddittorio; (b) riduce i costi psicologici implicati nel dover abbandonare pubblicamente posizioni di *policy* che, sulla base della discussione e delle evidenze ed argomenti sollevati, si rendono indifendibili e (c) supera la riluttanza dei soggetti – soprattutto quando si tratta di rappresentanti istituzionali o di esperti – ad esprimere giudizi ed articolare argomenti in carenza di informazioni ed evidenze empiriche.

Il *Policy Delphi*, pur riflettendo lo schema della sequenza di passi sopra discussa, ha sei fasi fondamentali:

1) Formulazione del problema.
2) Elencazione ed esame delle opzioni di *policy* disponibili.
3) Determinazione delle posizioni iniziali sul problema (elencazione di quelle sulle quali vi è accordo, quelle sulle quali vi è disaccordo e quelle giudicate irrilevanti).
4) Esame ed evidenziazione delle ragioni del disaccordo (individuazione e presentazione degli argomenti utilizzati e delle prove addotte a sostegno o contro le diverse opzioni).
5) Valutazione delle ragioni che soggiacciono a questo disaccordo (come sono valutati comparativamente i diversi argomenti ed evidenze a sostegno delle diverse opzioni).
6) Rivalutazione delle opzioni sulla base degli argomenti resi disponibili.

I principali problemi di questo tipo di Delphi sono:

Numero di rounds. Secondo Turoff un tale Delphi può prendere sino a cinque *rounds*, a meno che il gruppo direttivo semplifichi il processo provvedendo a selezionare i temi oggetto di conflitto e gli argomenti più rilevanti. Un simile tipo di processo può essere ulteriormente accelerato utilizzando il *Delphi conferencing*[24]. In ogni caso, il numero e la durata dei *rounds* dipende anche dalla intensità dei sentimenti dei partecipanti. Se costoro sono fortemente attaccati alle loro posizioni (a volte per ragioni che non hanno nulla a che vedere con gli interessi in gioco), può essere necessario più tempo perché i partecipanti accedano a considerare i punti di vista alternativi come legittimi. In ogni caso, dal terzo *round* un *team* di ricerca è in grado di strutturare il dibattito intorno alle alternative genuine.

[24] R. Price Charlton, *Conferencing Via Computer: Cost Effective Communication for the Era of Forced Choice*, in H. Linstone e M. Turoff (a cura di), *The Delphi ..., cit*., pp. 497-516.

Soggetti partecipanti. La buona riuscita del Delphi richiede che siano rappresentate tra i partecipanti tutte le posizioni sul problema e, allo stesso tempo, che il gruppo direttivo sia sufficientemente familiarizzato con il problema da fornire una lista di tutte le posizioni rilevanti all'inizio dell'esercizio stesso. La conoscenza sull'argomento consente inoltre al gruppo direttivo di correggere i partecipanti quando questi tendono a concentrarsi troppo su certi temi a scapito di altri. In relazione a questo problema, lo sforzo del team di ricerca è selezionare uno spettro di opzioni ed interessi che sia quanto più possibile rappresentativo delle posizioni in gioco. In alcuni casi, è utile inserire degli *avvocati del diavolo*, individui le cui posizioni sono ritenute minoritarie od eterodosse, ma proprio per questo sono in grado di stimolare la riflessione e di precludere una rapida convergenza del processo di stima. Un Delphi può prevedere da pochi (una decina) a molti (oltre un centinaio) di partecipanti. Ovviamente, il numero di partecipanti incide sulla complessità, il costo e la durata dell'esercizio, anche se i mezzi di teleconferenza possono notevolmente ridurre tempi e costi.

Valutazioni dei partecipanti. Un simile Delphi si concentra più sugli argomenti a sostegno o contro certe opzioni e sulle valutazioni delle conseguenze delle scelte discusse che non sulle stime di probabilità di accadimento degli eventi. Ciò presuppone che i partecipanti abbiano a disposizione scale di misurazione dirette a valutare alcune caratteristiche di queste diverse opzioni. Quattro tipi di informazioni sono ritenute il minimo indispensabile per consentire una valutazione adeguata delle opzioni sul tappeto: desiderabilità, realizzabilità, importanza, fiducia (nelle affermazioni addotte a sostegno delle opzioni sostenute). Scale basate su questi valori forniscono le informazioni minime necessarie per una adeguata valutazione di ciascuna opzione di *policy*. La Tabella 4.1 illustra alcune scale utilizzate in applicazioni del *Policy Delphi* negli Stati Uniti negli anni '80.

All'inizio il *Policy Delphi* genererà numerose ed abbondanti informazioni, che dovranno essere ridotte dal gruppo o direttivo. A partire dal secondo *round* il gruppo direttivo dovrà riordinare le opzioni sulla base della loro desidera abilità e importanza, evidenziando, per ciascuna opzione, gli argomenti a favore e contrarie. In alcuni casi può essere utile valutare il grado di polarizzazione del gruppo di partecipanti. Sono stati suggeriti diversi indicatori di polarizzazione.

L'esperienza del *Policy Delphi* ha consentito di osservare con frequenza il verificarsi di due diversi tipi di processo. Da un lato, vi è il processo di creazione del consenso, in cui il Delphi parte da un profondo disaccordo tra i partecipanti sulle opzioni desiderabili e i valori in gioco e si conclude con un consenso generale. Sebbene questo sia un risultato desiderabile per i committenti, non è necessariamente l'esito più probabile. Dall'altro lato infatti è possibile un secondo processo, quello in cui un gruppo di partecipanti parte da condizioni di accordo ma finisce per trovarsi in profondo disaccordo alla fine dell'esercizio. In questo secondo caso – sotto un certo profilo quello più interessante ed utile per il decisore – è probabile che il Delphi svolga un reale ruolo educativo ed informativo non solo per

Tabella 4.1 - Esempi di scale di valutazione delle opzioni

Desiderabilità (Efficacia o Benefici)	
Molto Desiderabile	Avrà effetti positivi e pochi o nessun effetto negativo Estremamente vantaggioso Giustificato nel merito
Desiderabile	Avrà effetti positivi e pochi o nessun effetto negativo Vantaggioso Giustificato come conseguenza o in congiunzione con altri *items*
Indesiderabile	Avrà effetti negativi Dannoso Può essere giustificato solo come conseguenza di un *item* molto desiderabile, non giustificato come conseguenza di un *item* desiderabile
Molto indesiderabile	Avrà importanti effetti negativi Estremamente dannoso Non giustificato
Realizzabilità	
Sicuramente realizzabile	Nessun ostacolo all'implementazione Non è richiesta nessuna R&D Nessun ostacolo politico Accettabile al pubblico
Realizzabile	Indicazioni sulla fattibilità È richiesta una certa R&D Le reazioni pubbliche o politiche devono essere tenute in conto
Difficilmente realizzabile	Alcune indicazioni che non funziona Molti punti non chiariti o senza risposta
Irrealizzabile	Tutte le indicazioni sono negative Non funziona Non può essere implementato
Importanza (Priorità o Rilevanza)	
Molto Importante	Punto molto rilevante Prioritario Rilevanza diretta su *issues* importanti Deve essere risolto in qualche modo
Importante	Rilevante Priorità secondaria Impatto significativo, ma solo se altri *items* sono affrontati Non deve essere completamente risolto
Poco importante	Rilevanza scarsa Priorità di terzo-ordine Poca importanza Non è un fattore determinante
Non importante	Non prioritario Non rilevante *Item* da eliminare
Fiducia (Validità degli argomenti o premesse)	
Certo	Basso rischio di sbagliare È un fatto La maggior parte delle inferenze tratte da esso sono vere
Attendibile	Un certo rischio di sbagliareDisponibile a decidere sulla base di questo argomento, pur riconoscendo che vi è il rischio di sbagliare Alcune inferenze tratte da esso possono essere false
Rischioso	Rischio sostanziale di sbagliarsi Non disponibile a decidere sulla base di questo argomento da solo Molte inferenze incorrette possono scaturire da esso
Inattendibile	Rischio elevato di sbagliare Di nessuna utilità come base per una decisione

tutti partecipanti, mostrando a costoro aspetti del problema che sinora avevano ignorato, ma anche per i decisori, prospettando i problemi suscettibili di generare controversia e il merito relativo degli argomenti che li sostengono.

Il *Policy Delphi* è stato applicato in diversi settori. Ad esempio, nell'ambito di uno studio dello sviluppo urbano nel Delaware nel 1972 fu coinvolto un team di circa 70 rappresentanti del governo locale, uomini di affari, gruppi di interesse e specialisti per studiare l'impatto di diverse soluzioni urbanistiche ai problemi di una grande città di quello stato. Il questionario raccolse informazioni sulle caratteristiche dei partecipanti, sugli atteggiamenti dei partecipanti, sugli argomenti a favore e contro le diverse opzioni, sulle implicazioni per il bilancio delle singole opzioni e su aspetti strategici del problema dello sviluppo urbano.

Il principale rischio di questo tipo di esercizi è di immaginarlo come uno strumento decisionale, anziché come uno strumento di sostegno ad una corretta analisi di valutazione. Il modo migliore per evidenziare la natura euristica dell'esercizio, è quello di esplorare il dissenso e gli argomenti a favore e contro ogni opzione. Il *Policy Delphi* è uno strumento di riflessione e di educazione per migliorare la qualità del processo decisionale.

4.2.2 Analisi di Impatto Incrociato

Un problema fondamentale del metodo Delphi è che le stime individuali fornite dagli esperti circa la probabilità di accadimento degli eventi non sempre tengono conto del fatto che il verificarsi o meno di altri eventi B,C, ... N – pur discussi dal team di esperti – ha un effetto sulla probabilità dell'evento A. Nel tentativo di includere esplicitamente la considerazione di questi effetti nasce l'analisi di impatto incrociato (*cross-impact analysis).*

Dalla pubblicazione del primo saggio sul metodo Delphi è stata proposta una grande varietà di soluzioni tecniche. In questa sede non si vuole presentare una rassegna della letteratura sull'argomento[25], quanto piuttosto offrire una breve introduzione alla filosofia che soggiace alle diverse tecniche che si raccolgono sotto il nome di analisi d'impatto incrociato (d'ora in poi indicata con AII).

Come si è detto l'AII, e quindi l'attenzione per gli effetti incrociati degli eventi gli uni sugli altri, nasce nel contesto generale del Delphi allo scopo di migliorare la qualità delle stime degli esperti. Ciò non esclude comunque che il singolo esperto non possa usare l'AII da solo, senza ricorrere al Delphi. In altre parole, l'AII può essere condotta sia da un singolo che da un gruppo – e, nel primo caso, è utilizzata come strumento per chiarirsi le proprie idee circa uno sviluppo o un problema del futuro. In genere, e per ovvie ragioni, l'AII di un singolo esperto produce più facilmente risultati consistenti di quella di gruppo.

Anche l'AII può essere ricostruita come una sequenza di passi, ciascuno dei quali impone delle scelte tra diverse alternative, non tutte tra loro compatibili. Schematicamente, si possono distinguere – in tutti i tipi di AII – le seguenti fasi:

[25] Per la quale si rimanda a quelle di A. Duval, A. Fontela, A. Gabus, *Cross-Impact Analysis: A Handbook on Concpets and Applications*, "Portraits of Complexity. Application of Systems Methodologies to Societal Problems", Battelle Monograph, n. 9, pp. 202-22, June 1975; S. Alter, *The Evaluation of Generic Cross-Impact Models*, "Futures", Vol. 11, 2, 1979, pp. 132-150; W. R. Huss, E. J. Honton, *Alternative Methods for Developing Business Scenarios*, "Technological Forecasting and Social Change", Vol. 31, 1987, pp. 219-238.

1. definizione degli *inputs* da includere nella analisi. Questi *inputs* possono essere, fondamentalmente, di due tipi: eventi e/o *trends*;
2. stima delle probabilità iniziali di ciascun evento e delle probabilità condizionali per ciascuna coppia di eventi;
3. *calibrazione* o *bilanciamento* della matrice di impatto;
4. analisi di sensitività della matrice di impatto;
5. analisi di *policy* sulla base della matrice di impatto.

In ciascuna di queste fasi, l'utilizzatore ha diverse opzioni di scelta a disposizione, che concernono la specificazione degli eventi e *trends* rilevanti; la stima delle probabilità iniziali e condizionali; le procedure di *bilanciamento* e le procedure di generazione di scenari. In questa sede accenneremo brevemente ai principali problemi connessi con l'applicazione dell'AII, rinviando ai testi specifici per gli approfondimenti tecnici.

Definizione degli inputs: Eventi e Trends. Il primo passo dell'AII – come peraltro del Delphi – è la determinazione della lista di fattori dei quali si vuole studiare il comportamento in interazione. Fondamentalmente, questi fattori possono essere di due tipi: eventi e *trends*.

Helmer[26] definisce gli eventi come "caratteristiche possibili (o attributi) dello stato del mondo: fino ad un certo punto lo stato del mondo è tale che l'evento non è ancora avvenuto; oltre quel punto nel tempo, lo stato del mondo include tra le sue caratteristiche la avvenuta occorrenza di quell'evento". Eymard[27] definisce un evento come "una modifica permanente, idonea ad essere localizzata nel periodo di tempo del sistema studiato". Per Enzer[28] eventi (o sviluppi) sono "specifici *items* che possono avvenire in futuro". Essi sono "specifici" nel senso che la loro occorrenza o non occorrenza può essere rigorosamente determinata". Il *Center for Futures Research* definisce un evento come "cambiamenti negli attributi che possono avvenire nel futuro. L'occorrenza di un evento è perciò un cambiamento in un attributo da uno stato esistente ad un nuovo stato." L'attributo è "una condizione che esiste (o potrebbe esistere) in un sistema" ed è osservabile direttamente. Quanto al *trend*, per Helmer[29] è "uno sviluppo graduale (generalmente descrivibile in termini di serie temporali)", ad esempio la grandezza della popolazione, la produzione di petrolio, ecc.

In genere, le tecniche di AII si differenziano a seconda che si considerino eventi o *trends*. Le AII possono essere analisi di eventi, analisi di *trends* e analisi di eventi *e trends*. Le più sviluppate sono le prime, meno frequenti le seconde e ancora più rare quelle che combinano *trends* ed eventi[30]. Va comunque sottolineato che la differenza tra trend ed evento è in parte convenzionale e definitoria. È quasi sempre possibile tradurre un *trend* in termini di evento o viceversa. Ad esempio un *trend* quale "il prezzo del petrolio nel periodo 1985-90" può essere tradotto nell'evento «prezzo del petrolio X entro il 1990».

Ma quali eventi e/o *trends* è opportuno includere nell'analisi? Enzer[31] ha suggerito alcuni criteri per la selezione degli eventi, che possono essere validamente estesi anche alle analisi di *trends*. Per Enzer vanno inseriti tutti gli eventi che, secondo gli esperti o una rassegna della letteratura, siano: (a) importanti, nel senso che "l'evento dovrebbe avere un qualche impatto sull'azione o sulla decisione che è

[26] *Cross-Impact Gaming*,"Futures", Vol. 4, n. 2, 1972, pp. 149-167, a p. 150.

[27] *A Markovian Cross-Impact Model*, "Futures", Vol. 9, 3, 1977, pp. 216-228, alle pp. 216-217.

[28] *Delphi and Cross-Impact Techniques. An Effective Combination for Systematic Futures Analysis,* "Futures", Vol. 3, n. 1, 1971, pp. 48-61, a p. 51.

[29] *Op. cit.*, p. 150.

[30] Esempi di AII di soli eventi sono quella di Gordon e Hayward, *op. cit.*; J. G. Stover e T. J. Gordon *Cross-Impact Analysis;* Jib Fowles (a cura di), *op. cit.*, pp. 301-328; Duval et al., *op. cit.*; J. C. Duperrin e M. Godet, *SMIC-74 – A Method for Constructing and Ranking Scenarios*, "Futures", Vol. 7, n. 4, 1976, pp. 302-312; R.B. Mitchell e J. Tydeman, *A Note on SMIC 74*, "Futures", Vol. 8, 1, 1976, pp. 64-67 e *A Further Comment on SMIC 7*4, "Futures", Vol. 8, 4, 1976, pp. 340-341; Enzer, *op. cit.* La principale tecnica di analisi di soli *trends* è lo KSIM (Kane, Julius, *A Primer for a New Cross-Impact Language*, in Linstone e Turoff (a cura di), *op. cit.*, pp. 369-382).

[31] Enzer S., *A Case Study ..., cit.*, p. 53. Tra le rare combinazioni di *trends* e eventi la più nota è l'INTERAX. Cfr., sempre di Enzer, *Cross-Impact Techniques in Technology Assessment*, "Futures", Vol. 4, n. 1, 1972, pp. 30-51; *INTERAX – An Interactive Model for Studying Future Business Environments: Part I*, "Technological Forecasting and Social Change", 17, 1980, pp. 141-159; "Part II", ivi, pp. 211-242;

contemplata"[32]. (b) Incerti, quelli cioè che possono anche non accadere nel periodo di tempo considerato. Gli eventi certi infatti sono parte dell'informazione di sfondo, usata per valutare la probabilità di occorrenza degli eventi incerti. (c) Collegati tra loro; sarebbe infatti irrilevante studiare l'interazione tra eventi non collegati. L'accoppiamento (*coupling*) tra eventi si riferisce al modo in cui l'occorrenza o meno di un evento incide sulla probabilità degli altri eventi.

È superfluo sottolineare come sia importante la precisa determinazione di questo insieme di eventi. Da un lato, ogni evento (o *trend*) importante, incerto e collegato escluso viene ad essere trascurato nell'analisi, perdendosi così l'opportunità di esplorare gli effetti incrociati di tale evento con tutti gli altri e quindi offrendosi una ricostruzione non completa del comportamento del sistema. Dall'altro lato, l'inclusione di eventi non pertinenti complica l'analisi in modo non necessario. Considerato che per N eventi (dove N=1,2,3,..., n) il numero di possibili coppie di interazioni da considerare è $N^2 - N$, si capisce come sia importante individuare gli eventi e solo gli eventi considerati importanti, collegati e incerti[33].

Quanto ai modi di ottenere tali eventi e/o *trends*, essi possono essere diversi: esame della letteratura, interviste con testimoni privilegiati, Delphi e mini-Delphi[34], seminari e *brainstorming*.

Probabilità iniziali e probabilità condizionali. Una volta ottenuta la lista di eventi, si procede alla stima delle probabilità iniziali e condizionali per tutti gli eventi. La probabilità iniziale o individuale di accadimento dell'evento è la probabilità che un evento avvenga in un dato anno o entro un dato periodo (intervallo) di tempo. In termini più formali, la probabilità P dell'evento A, P(A,t), è la probabilità dell'evento A nel periodo di tempo t, cioè la probabilità che l'evento A avvenga durante o prima del periodo t.

Vi sono due concezioni diverse del significato di queste stime della probabilità iniziale. Una prima concezione, avanzata da Gordon e Hayward nel loro pionieristico saggio in questo campo, è quella che ritiene che la probabilità di ciascun evento sia stimata in isolamento, assumendo cioè che gli altri eventi non siano considerati. In questo caso il contributo dell'AII è proprio quello di aggiustare le probabilità iniziali in modo da tener conto degli altri eventi. Questa concezione è stata criticata da quegli studiosi[35] che ritengono difficile immaginare che l'esperto formuli le sue stime in isolamento. È più realistico ritenere invece che, nello stimare ciascun evento, l'esperto lo collochi automaticamente "nel contesto dell'ambiente totale", tenendo sì conto delle interazioni, ma in modo incompleto. Per questo saranno necessarie delle modifiche. La stima di probabilità iniziale, secondo questa prospettiva, deve essere considerata come una stima dell'evoluzione "senza sorprese", formulata "in un ambiente che avrebbe potuto evolvere normalmente dalle circostanze presenti"[36]. Da qui la *ratio* dell'AII. Se lo scopo del Delphi è arrivare alla stima migliore possibile delle probabilità separate di ciascun evento e se le stime iniziali riflettono *solo imperfettamente* le interazioni tra gli eventi, allora l'AII è lo strumento per valutare la correttezza della stima e consentirne eventualmente la correzione.

"INTERAX – Interactive Analysis for Strategic Planning", Center for Futures Research, University of Southern California, M-43, 1983.

[32] S. Enzer, A *case study* …, *cit.*, p. 342.

[33] Una matrice di 10 eventi produce infatti 90 stime (dato che $N^2 - N = 10^2 - 10 = 100 - 10 = 90$).

[34] Un mini-Delphi si distingue dal vero e proprio Delphi per il fatto che i partecipanti si conoscono tra loro, ma *non* conoscono il valore delle stime fatte da tutti gli altri.

[35] Come C.N. Dalkey., *An Elementary Cross Impact Model*, Santa Monica, Rand Corporation, R-677-ARPA, 1971.

[36] S. Enzer, *op. ult. cit.*, p. 345.

La probabilità condizionale è la stima dell'effetto che l'occorrenza di un evento ha sulla probabilità di accadimento di un altro. Più formalmente, dati n eventi E(1), E(2), E(3),...,E(n) con probabilità P(1), P(2), P(3),...,P(n), si vuole stabilire come cambiano P(1), P(2), P(3),...,P(n) al verificarsi dell'evento E(m) (incluso nell'insieme di eventi iniziali n). Tre sono le proprietà rilevanti dell'impatto: direzione, forza e tempo. La direzione fa riferimento al fatto che l'occorrenza di E(1) abbia l'effetto di accrescere, decrescere o lasciare inalterata la probabilità di occorrenza di E(2). La forza fa riferimento "all'effetto relativo del verificarsi di E(1) sulla probabilità di occorrenza di E(2)"[37]. Il tempo fa riferimento al tempo necessario perché l'occorrenza di E(1) produca il suo effetto sulla probabilità di accadimento di E(2), che può variare da un istante a vari anni.

La stima condizionale può essere espressa in due modi. Un primo modo è esprimendo la forza e la direzione dell'impatto attraverso un numero, in genere compreso tra ±1. Un altro modo è quello di esprimere l'impatto in termini probabilistici, sulla base della domanda: se l'evento X avviene, qual è la nuova probabilità di Y.

Un insieme di eventi, con le loro stime assolute e condizionali di accadimento, costituiscono gli *inputs* iniziali di qualsiasi modello di impatto incrociato basato su eventi. Su questa fase si innesta quella di *calibrazione* (o *bilanciamento*) della matrice di impatto e poi quella di generazione di scenari.

Probabilità condizionali e probabilità causali: il problema della coerenza. Prima di procedere alla generazione degli scenari infatti, è necessario verificare la coerenza della matrice: cioè valutare e eventualmente correggere se, ed in che misura, si "è tenuto conto delle interazioni" nella valutazione delle probabilità. Il problema di "tener conto delle interazioni" è descritto da Dalkey[38] in questi termini:

Se un individuo o gruppo stima un insieme di probabilità di eventi e questo insieme contiene termini interattivi, allora l'insieme può essere incoerente. Lo scopo del calcolo è allora verificare la coerenza dell'insieme di stime, e se l'insieme non è coerente, compiere la più piccola modifica possibile delle stime originali in modo da creare un insieme che è coerente. Appena un insieme coerente è ottenuto – da questo punto di vista elementare – si è "tenuto conto" delle interazioni.

Questo problema è risolto in maniera differente a seconda che si ritenga che le probabilità condizionali ed iniziali debbano essere coerenti con i vincoli della teoria della probabilità o meno.

In questo secondo caso, le probabilità sono in genere chiamate causali, in quanto le relazioni di impatto sono considerate relazioni causali, di cui la stima delle probabilità è una misura della forza della correlazione, mentre nel primo caso, le probabilità sono chiamate condizionali, conformemente con la teoria della probabilità[39]. Per le tecniche di probabilità condizionali la coerenza ha il significato tecnico di coerenza statistica o probabilistica, di coerenza cioè tra le probabilità fornite dagli esperti e gli assiomi della teoria della probabilità. Invece, per le tecniche di probabilità causale la consistenza coincide con la convergenza dei risultati corretti (ottenuti attraverso procedure

[37] T.J. Gordon e H. Hayward, *Initial Experiments ...,. cit.*, p. 104.

[38] N.C. Dalkey, *An Elementary ...*, *cit.*, p. 4.

[39] Per distinguere le probabilità *condizionali*, da quelle *causali*, si usa in genere il simbolo P(2:1) per indicare le ultime e quello P(2/1) le prime.

di simulazione) con quelli stimati inizialmente. Questa diversa concezione della consistenza comporta anche una diversa modalità di controllo. Le tecniche causali controllano la coerenza attraverso un processo di simulazione (in genere attraverso metodo Monte Carlo), diretto a stabilire la convergenza dei risultati finali con quelli iniziali. Le stime finali, ottenute con la simulazione producono anche il c.d. *baseline scenario*, sulla base del quale condurre poi analisi di sensitività e di *policy*. Le tecniche basate su probabilità condizionali controllano la coerenza attraverso algoritmi miranti a stabilire la coerenza delle stime iniziali e condizionali con gli assiomi della probabilità.

La generazione degli scenari. All'interno delle tecniche probabilistiche vi è un'ampia varietà di metodi per la generazione di scenari. Fondamentalmente se ne possono distinguere tre: euristiche, di simulazione e di programmazione[40]. Nelle prime si stabilisce una regola decisionale, come ad esempio quella di Turoff, per cui si ritiene avvenuto (o non avvenuto) l'evento più probabile (o il meno probabile) in ciascuna sequenza. Nelle seconde, lo sviluppo di scenari è possibile usando numeri causali, per stabilire quali eventi occorrano in un dato periodo di tempo. Nelle terze invece la generazione di scenari è il risultato di metodi di programmazione lineare. Di fatto, nella pratica, le tecniche di probabilità condizionale usano, per generare scenari, soprattutto tecniche di simulazione e di programmazione, mentre quelle di probabilità causale tecniche euristiche e di simulazione.

Analisi di sensitività e di policy. Una volta calibrata la matrice di impatto e generato o individuato lo scenario più probabile, si possono condurre analisi di sensibilità (*sensitivity*) ed analisi di *policy*. L'analisi di sensibilità mira ad individuare quali eventi sono più importanti, discriminando gli eventi dominanti da quelli subordinati. Questo obiettivo ha due aspetti, entrambi importanti. Da un lato si mira ad individuare gli eventi mutando la probabilità dei quali le altre probabilità subiscono mutamenti significativi e dall'altro lato segnalare gli eventi più sensibili ai mutamenti nelle probabilità di tutti gli altri eventi della matrice. Stover e Gordon[41] ritengono che tale analisi possa contribuire a chiarire meglio il significato ed il ruolo degli eventi più importanti per migliorare l'accuratezza delle stime. Se selezionando le stime di probabilità iniziale o condizionale sulle quali esiste incertezza e mutandone i valori, una volta che la matrice è processata nuovamente avvengono differenze significative tra i risultati di questo scenario e quelli ottenuti nella calibrazione, è evidente che le stime modificate sono importanti. Può valere quindi la pena di soffermarsi maggiormente su tali stime. Se invece non emerge alcuna differenza significativa, quella stima ha un ruolo relativamente poco importante nell'analisi.

L'analisi di *policy* mira invece a studiare gli effetti di certe linee di azione sull'insieme degli eventi della matrice. Lo scopo è simulare il comportamento reale del sistema, in modo tale da fornire indicazioni ai decisori sui possibili effetti – desiderati ed indesiderati – di linee di azione alternative. La analisi di *policy* è realizzata selezionando una o più azioni che incidono sugli eventi della matrice e cambiando la matrice in modo conforme a tali effetti. Questo avviene in genere (a)

[40] R.B. Mitchell, J. Tydeman e R. Curnow, *Scenario Generation: Limitations and Developments in Cross-Impact Analysis*, "Futures", Vol. 9, n. 3, 1977, pp. 205-215.

[41] J.G. Stover e T.J. Gordon, *Cross-Impact ..., cit.*, p. 312.

mutando le stime di probabilità iniziali o condizionali degli eventi o (b) introducendo nuovi eventi nella matrice. Quest'ultima è poi processata e i risultati comparati con il *run* di calibrazione. Le differenze possono essere attribuite agli effetti della *policy*. Quest'ultimo è lo scopo più importante dell'AII.

Le Tabelle 4.2, 4.3 e 4.4 riportano un esempio di applicazione dell'analisi impatto incrociato al caso di una impresa multinazionale interessata ad investire in un paese in via di sviluppo.

Tabella 4.2 - Stime di probabilità iniziali di 8 eventi

Evento	probabilità che si verifichi entro 5 anni
1. Atti terroristici contro gli impianti	0.20
2. Ostacoli finanziari internazionali	0.50
3. Limiti alle esportazioni di capitali	0.40
4. Tassa sul capitale	0.10
5. Cambio di governo ostile alla presenza delle multinazionali	0.30
6. Crescita del 10% delle importazioni di prodotti manufatti	0.40
7. Creazione di 100.000 nuovi posti di lavoro entro il 1993	0.60
8. Espropriazione di tutti gli impianti	0.50

Immaginiamo che le probabilità di accadimento di questi sette eventi sia il frutto di un procedimento Delphi, che ha prodotto le stime iniziali illustrate nella Tabella 4.2. Gli esperti contattati hanno raggiunto un consenso sul fatto che nei prossimi cinque anni, nel paese esaminato, vi è una modesta probabilità del verificarsi di eventi ostili al governo attualmente in carica (la probabilità di atti terroristici contro gli impianti dell'industria che contempla l'investimento sono calcolate pare al 20% e quella di vedere un cambiamento di governo in direzione più ostile alla presenza di multinazionali è pari al 30%). D'altro canto, vi sono vincoli interni (quali il 40% di probabilità che l'attuale governo imponga limiti alle esportazioni di capitali ed il 50% che l'attuale governo espropri gli impianti di proprietà stranieri) ed internazionali (il 50% che vi siano ostacoli finanziari internazionali) che rendono rischioso l'investimento. Infine vi sono moderate prospettive di crescita in quel paese (il 10% di probabilità che venga posta una tassa sul capitale, il 40% di probabilità che vi sia una crescita del 10% delle importazioni di prodotti manufatti e il 60% di probabilità che per il 1993 si creino 100.000 nuovi posti di lavoro), che rendono appetibile finanziariamente l'investimento. Sulla base di queste stime e della relazione intercorrente tra gli eventi, si è proceduto alla calibrazione degli eventi, secondo il metodo di Gordon e Hayward. La calibrazione produce modestissime correzioni tra le stime iniziali e quelle calibrate (Tabella 4.3).

Sulla base di queste stime calibrate, si procede poi all'analisi di diversi scenari, che scaturiscono dall'accadimento di alcuni degli eventi contenuti nella matrice di impatto. La Tabella 4.4 riporta i risultati nell'ipotesi che accadano gli eventi 2, 5, 6 e 7.

Tabella 4.3 - Risultati della calibrazione

Evento	Probabilità iniziale	Probabilità condizionale	Calibrazione
1. Terrorismo	0.20	0.19	-0.01
2. Ostacoli internazionali	0.50	0.51	+0.01
3. Limiti esportazioni	0.40	0.37	-0.03
4. Tassa sul capitale	0.10	0.11	+0.01
5. Cambio di governo	0.30	0.28	-0.02
6. Crescita importazioni	0.40	0.41	+0.01
7. Creazione posti di lavoro	0.60	0.59	-0.01
8. Espropriazione	0.50	0.51	+0.01

Tabella 4.4 - Scenari di occorrenza

Evento	Probabilità iniziale	Occorrenza evento 2	Differenza	Occorrenza evento 5	Differenza	Occorrenza evento 6	Differenza	Occorrenza evento 7	Differenza
1. Terrorismo	0.20	0.22	+0.02	0.14	-0.06	0.25	+0.05	0.18	-0.02
2. Ostacoli internazionali	0.50	1.00	-	0.47	-0-03	0.52	+0.02	0.51	+0.01
3. Limiti esportazioni	0.40	0.36	-0.04	0.51	+0.11	0.48	+0.08	0.33	+0.07
4. Tassa sul capitale	0.10	0.15	+0.05	0.15	+0.05	0.16	+0.06	0.10	0.00
5. Cambio di governo	0.30	0.35	+0.05	1.00	-	0.32	+0.02	0.24	+0.06
6. Crescita importazioni	0.40	0.45	+0.05	0.40	0.00	1.00	-	0.46	+0.06
7. Creazione posti di lavoro	0.60	0.55	-0.05	0.62	+0.02	0.62	+0.02	1.00	-
8. Espropriazione	0.50	0.55	-0.05	0.56	+0.06	0.53	+0.03	0.41	-0.09
Differenza media			**0.037**		**0.047**		**0.040**		**0.044**

Questa tabella illustra gli effetti dell'accadimento di singoli eventi sulle probabilità finali. Le differenze indicano quali sono gli eventi sui quali l'accadimento di quelli indicati producono i maggiori effetti. Ad esempio, nello scenario 2 il verificarsi degli ostacoli finanziari internazionali da un lato accresce i rischi politici per il governo in carica (la probabilità di un cambiamento di governo, ad esempio, aumenta di cinque punti percentuali, dal 30 al 35%), mentre le prospettive economiche del paese appaiono meno rosee (si riducono le probabilità di creare nuovi posti di lavoro). In generale, inoltre, questi eventi riducono i controlli statali sull'economia (si riducono i rischi di espropriazione e allo stesso tempo i vincoli alle esportazioni). Analogamente si può procedere per gli altri scenari.

La tabella consente anche di accertare quali sono gli eventi più importanti, nel senso di quelli il cui verificarsi produce le conseguenze più rilevanti sulle probabilità iniziali degli altri eventi. Sulla base delle differenze tra probabilità iniziali e finali, il cambiamento di governo ha l'impatto più incisivo sulla probabilità che vengano posti limiti alle esportazioni. Nello scenario 5, il cambiamento di governo infatti aumenta di 11 punti percentuali la probabilità di porre vincoli alle esportazioni. Non solo: questo scenario produce, mediamente, le variazioni maggiori, seguito dallo scenario 7 (con una variazione media di 4,4 punti percentuali).

4.3 Conclusioni: il Delphi nella consultazione

In queste conclusioni avanzeremo due considerazioni: i vantaggi e i limiti di questo tipo di analisi e il suo ruolo nella valutazione.

Un primo ordine di considerazioni attiene al grado di fiducia che possiamo riporre nei risultati di questi metodi. Che fiducia dobbiamo attribuire ai risultati ottenuti con questi tecniche? La risposta a questa domanda è essenzialmente legata al concetto di previsione che si ha in mente e che si utilizza come criterio per valutare le capacità predittive di questi metodi. Facendo riferimento ad una distinzione introdotta e discussa altrove[42], tra previsione in senso forte e previsione in senso debole, possiamo dire che due sono gli obiettivi con cui valutare le prestazioni di queste tecniche.

Un primo obiettivo è quello predittivo, la capacità cioè di generare affermazioni (in genere probabilistiche) circa l'accadimento (o il non accadimento) di una serie interrelata di eventi. Da questo punto di vista, le prestazioni delle tecniche di AII, come sinora sviluppate, sono abbastanza limitate, e soprattutto è difficile vedere probabili *breakthrough* in questo campo. Per diverse ragioni, le tecniche previsionali soggettive non sono in grado di dare risultati affidabili e precisi di tipo predittivo. Gli eventi ed i *trends* usati come *inputs* sono spesso mal specificati, poco precisi, concettualmente e teoricamente inadeguati, utilizzati in maniera *ad hoc*, senza possibilità di cumulare i risultati di ricerche diverse. L'utilizzazione degli esperti ha sollevato inoltre molte perplessità. Non mancano studiosi che sottolineano come esperti e non-esperti condividano molte indesiderate caratteristiche e che le procedure dirette a garantire l'anonimato e la libertà di giudizio non riescano a tenere sotto controllo le distorsioni nella formulazione delle stime. La definizione di impatto incrociato, e quella ad essa connessa di coerenza, mancano di adeguati approfondimenti teorici. Inoltre, queste tecniche hanno affrontato solo in modo superficiale, o, più spesso, hanno semplicemente ignorato, il problema delle interazioni di secondo o più elevato livello, limitandosi a considerare i rapporti tra coppie di eventi. Di fronte alle sofisticate tecniche statistiche in grado di dar conto di molteplici variabili in interazione, questa carenza è ancor più avvertita. Più in generale, gli stessi algoritmi di calcolo appaiono matematicamente e teoricamente poco giustificati. Gordon e Hayward scelsero una funzione quadratica perché utile ai loro fini. Da allora, molti altri algoritmi sono stati presentati, senza però cercare di approfondirne i meriti relativi e sopratutto senza ricercare algoritmi in grado di soddisfare i requisiti teorici dell'AII. Anche le più sofisticate tecniche di programmazione lineare non costituiscono un passo in avanti decisivo, anzi, introducono un apparente elemento di rigore in un settore ancora troppo poco esplorato per poter essere chiuso entro una specifica soluzione tecnica.

Di fronte a questi limiti, la possibilità di raggiungere l'obiettivo predittivo appare non solo remota, ma forse addirittura mal posta. Vi è tuttavia un secondo possibile obiettivo, più modesto, per il quale queste tecniche possono, anche nella loro forma attuale, e fermi

[42] Cfr. Isernia, *Introduzione agli...*, cit., Id., *Una introduzione...*, cit. e Id., *La Sociologia e l'analisi del futuro*, in P. De Nardis (a cura di), *Le Nuove Frontiere della Sociologia*, Roma, Carocci, 1999.

restando i possibili progressi, essere utili. Questo obiettivo potrebbe essere definito cognitivo, vale a dire fornire all'utente (decisore, esperto, ecc.) strumenti con cui strutturare, analizzare e focalizzare i propri problemi, cogliendone complessità e *nuances*. Da questo secondo punto di vista le tecniche Delpi e di AII appaiono particolarmente utili, in particolare per la consultazione nell'ambito della valutazione di impatto.

Innanzitutto la loro semplicità – un limite per chi le valuta avendo in mente un obiettivo previsivo – le rende facilmente utilizzabili e comprensibili anche ai non addetti ai lavori. Inoltre la capacità di dar conto dell'interazione tra molti eventi sistematicamente, di organizzare dati che descrivono un gran numero di risultati con un sufficientemente ristretto numero di *inputs*, di verificare immediatamente la sensibilità delle proprie assunzioni ai valori medi e ai mutamenti delle probabilità di occorrenza fa di queste tecniche uno strumento prezioso di ausilio logico per il ragionamento.

Da questo punto di vista, lo scopo del Delphi e dell'AII non è tanto quello di individuare il futuro più probabile, quanto piuttosto quello di segnalare le interazioni e i *trade offs* tra valori e linee di azione diverse, di sollevare dubbi e attrarre l'attenzione su aspetti inattesi dei problemi, di dialogare tra esperti o *decision-makers* con *backgrounds* diversi in modo strutturato e coerente, di fornire una immagine dinamica e coerente (in senso soggettivo) della propria definizione del problema, così da consentire di modificarla, manipolarla o addirittura rigettarla. In altre parole, è uno strumento di apprendimento e definizione dei problemi, di strutturazione delle alternative, piuttosto che di soluzione dei problemi e di riduzione delle alternative a quella selezionata.

Il Delphi si raccomanda infatti in alcune particolari circostanze: quelle nelle quali un comitato di consultazione è utile. Rispetto alle tradizionali forme di discussione in comitati (di cui, sotto un certo profilo, il *focus group* è una evoluzione), il Delphi cerca di massimizzare alcuni vantaggi della comitologia, minimizzandone gli svantaggi. La Tabella 4.5, ricavata da Martino, riassume quelli che sono considerati i principali vantaggi e svantaggi dei processi di discussione in comitati.

Tabella 4.5 - Vantaggi e svantaggi dei comitati

Vantaggi	Svantaggi
1. Maggiore quantità di informazioni	1. Maggiore probabilità di disinformazione
2. Maggior numero di causali considerati	2. Pressioni sociali verso la conformità
3. Maggiore disponibilità dei partecipanti ad esporsi	3. Influenza delle persone con opinioni intense o, per altre ragioni, dominanti
	4. Raggiungimento del consenso più importante della valutazione esatta delle conseguenze
	5. Possibilità che gli interessi di cui i partecipanti sono portatori alterino le valutazioni (convincere gli altri piuttosto che esplorare le implicazioni)

Fonte: Rielaborazione da Martino (1975: 18-20)

Spesso, i comitati sono diretti a fornire agli interessi rilevanti una opportunità per far sentire le loro ragioni, rispetto ai programmi in corso di sviluppo da parte delle amministrazioni. Rispetto ad un comitato tradizionale, il Delphi – come si è discusso – tende a ridurre i rischi di distorsione rappresentati dall'influenza eccessiva di alcune persone sulla dinamica del gruppo e dai vincoli ed ostacoli al rivedere i propri giudizi nelle situazioni sociali. In questa ottica inoltre il Delphi consente – soprattutto se attuato in via informatica – di ridurre alcuni dei costi di organizzazione dei comitati. D'altro canto, il Delphi, al contrario di una riunione di comitato, può avere una durata temporale maggiore.

Il Delphi è quindi una tecnica particolarmente adatta a rilevare le informazioni utili per la programmazione dell'intervento. Volendo seguire lo schema suggerito dall'AIR, il Delphi sembra particolarmente utile nelle fasi di:

- individuazione degli obiettivi;
- elencazione e selezione delle opzioni di intervento;
- individuazione dei presupposti delle diverse opzioni;
- indicazione degli argomenti e delle evidenze empiriche a sostegno di ciascuna opzione;
- valutazione dell'attuabilità delle diverse opzioni;
- valutazione dei diversi strumenti tecnico-normativi appropriati;
- individuazione e valutazione degli effetti attesi dell'intervento.

Il Delphi consente infatti una discussione tra esperti, rappresentanti ed utenti ad un tempo aperta, ma strutturata. Aperta, in quanto le diverse opzioni, argomenti ed evidenze non sono appesantite da considerazioni legate agli interessi in gioco e sono suscettibili di essere aggiustate e modificate in corso d'opera. Strutturata, in quanto il flusso di informazioni e comunicazioni è regolato dal team di ricerca in maniera tale da ridurre al minimo gli sprechi di attenzione e le ridondanze. Il Delphi potrebbe quindi costituire uno strumento preliminare di valutazione – che potrebbe essere utilizzato anche solo all'interno dell'ufficio competente per la analisi preliminare delle opzioni e delle loro conseguenze – cui demandare la decisione circa l'utilità di altri, più onerosi e complessi, strumenti di consultazione, come l'inchiesta di opinione.

Bibliografia

Alter S., *The Evaluation of Generic Cross-Impact Models*, "Futures", Vol. 11, n. 2, April 1979, pp. 132-150.

Ayres R.U., *Technological forecasting and long-range planning*, McGraw Hill, New York, 1969.

Brockaus W.L., Mickelsen J.F., *Analysis of Prior Delphi Application and Some Observations on its Future Applicability*, "Technological Forecasting and Social Change", 10, n. 1, 1977, pp. 103-110.

Clark J., Cole S., *Global Simulation Models: A Comparative Study*, Wiley, London, 1975.

Cole S., *Global Models: A Review*, "Futures", Vol. XIX, n. 4, 1975, pp. 367-378.

Dalkey N.C., *An Elementary Cross Impact Model*, Santa Monica, Rand Corporation, R-677-ARPA, May 1971, pp. 7-31.

Duperrin J.C., Godet M., *SMIC-74 – A Method for Constructing and Ranking Scenarios*, "Futures", Vol. 7, n. 4, August 1975, pp. 302-312.

Duval A., Fontela A., Gabus A., *Cross-Impact Analysis: A Handbook on Concpets and Applications*, in *Portraits of Complexity. Application of Systems Methodologies to Societal Problems*, Battelle Monograph, n. 9, June 1975, pp. 202-222.

Enzer S., *A Case Study Using Forecasting as a Decision-Making Aid*, "Futures", Vol. 2, n. 4, 1970, pp. 341-362.

Enzer S., *Cross-Impact Techniques in Technology Assessment*, "Futures", Vol. 4, n. 1, March 1972, pp. 30-51.

Enzer S., *Delphi and Cross-Impact Techniques. An Effective Combination for Systematic Futures Analysis*, "Futures", Vol. 3, n. 1, 1971, pp. 48-61.

Enzer S., *INTERAX – An Interactive Model for Studying Future Business Environments: Part I*, "Technological Forecasting and Social Change", Vol. 17, 1980, pp. 141-159.

Enzer S., *INTERAX – An Interactive Model for Studying Future Business Environments: Part II*, "Technological Forecasting and Social Change", Vol. 17, 1980, pp. 211-242.

Enzer S., *INTERAX – Interactive Analysis for Strategic Planning*, Center for Futures Research, University of Southern California, M-43, 1983, p. 13.

Eymard J., *A Markovian Cross-Impact Model*, "Futures", Vol. 9, n. 3, June 1977, pp. 216-228.

Godet M., *The Crisis of Forecasting and the Emergence of the 'Prospective' Approach*, Pergamon Press, Oxford, 1979.

Gordon T.J., Hayward H., *Initial Experiments with the Cross Impact Matrix Method of Forecasting*, "Futures", Vol. 1, n. 2, 1968, pp. 100-116.

Helmer O., *Cross-Impact Gaming*, "Futures", Vol. 4, n. 2, June 1972, pp. 149-167.

Helmer O., Rescher N., *On the Epistemology of the Inexact Sciences*, Rand Co., Santa Monica CA., R-353, 1960.

Huss W.R. e Honton E.J. (1987), *Alternative Methods for Developing Business Scenarios*, "Technological Forecasting and Social Change", Vol. 31, pp. 219-238.

Isernia P., *Introduzione agli scenari*, in Aa.Vv., *Futuro e complessità. Metodologie per la previsione di medio e lungo periodo*, Angeli, Milano, 1987, pp. 100-124.

Isernia P., *La sociologia e l'analisi del futuro*, in De Nardis P. (a cura di), *Le nuove frontiere della sociologia*, Carocci, Roma, 1999.

Isernia P., *Una introduzione agli scenari di lungo periodo*, "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", Vol. XXXV, n. 1, 1988, pp. 39-69.

Jantsch E., *La previsone tecnologica*, Bizzarri, Roma, 1969.

Jillson I.A., *The National Drug-Abuse Policy Delphi: Progress Report and Findings to Date*, in Linstone H. e Turoff M. (a cura di), *The Delphi Method. Techniques and Applications*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1975, pp. 124-159.

Kahn H., Wiener A., *L'Anno 2000*, Mondadori, Milano, 1968.

Kane J., *A Primer for a New Cross-Impact Language*, in Linstone H. e Turoff M. (a cura di), *The Delphi Method. Techniques and Applications*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1975, pp. 369-382.

Linstone H., Turoff M. (a cura di), *The Delphi Method. Techniques and Applications*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1975.

Linstone H., *The Delphi Technique*, in Fowles J. (ed.), *Handbook of Futures Research*, Greenwood Press, Westport, Con., 1978, pp. 273-300.

Makridakis S., Wheelwright S.C., *Forecasting. Methods and applications*, Wiley & Sons, New York, 1978.

Marbach G., *Le ricerche di mercato*, Torino, UTET, 1996.

Marbach G., *Sulle previsioni di lungo periodo: un quadro d'assieme* in Marbach G. (a cura di) *Previsioni di lungo periodo. Analisi esplorative*, Milano, Franco Angeli, 1980.

Martino J.P., *Technological forecasting for decision making*, American Elsevier, New York, 1975

Mazlish B. (a cura di), *The Railroad and Space Program – An Exploration in Historical Analogy*, The MIT Press, Cambridge, MA, 1965.

Meadows D. et al., *I limiti allo sviluppo*, Milano, Mondadori. 1972.

Miles I., *Scenario Analysis Contrasting Visions of the Future*, Manuel de Prospective pour l'Afrique, dattiloscritto, 1983.

Mitchell R.B., Tydeman J., *A Further Comment on SMIC 74*, "Futures", Vol. 8, n. 4, august 1976, pp. 340-341.

Mitchell R.B., Tydeman J., *A Note on SMIC 74*, "Futures", Vol. 8, n. 1, February 1976, pp. 64-67.

Mitchell R.B., Tydeman J., Curnow R., *Scenario Generation: Limitations and Developments in Cross-Impact Analysis*, "Futures", Vol. 9, n. 3, June 1977, pp. 205-215.

Price Charlton R., *Conferencing Via Computer: Cost Effective Communication for the Era of Forced Choice*, in Harold A.L. e Turoff M. (a cura di), *The Delphi Method. Techniques and Applications*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1975, pp. 497-516.

Richarsdon J.M., *Global Modelling I: The Models*, "Futures", Vol. 10, n. 5, 1978, pp. 386-404.

Richarsdon J.M., *Global Modelling I: Where to Now*, "Futures", Vol. 10, n. 6, 1978, pp. 476-491.

Sackman H., *Delphi Assessment: Expert Opinion, Forecasting, and Group Process*, Santa Monica CA., Rand Co., R-1283-PR, April 1974, pp. 118.

Stover J., *Suggested Improvements to the Delphi/Cross-Impact Technique*, "Futures", Vol. 5, n. 3, June 1973, pp. 308-313.

Stover J.G., Gordon T.J., *Cross-Impact Analysis* in Fowles J. (a cura di), *Handbook of Futures Research*, Greenwood Press, Westport, 1978, pp. 301-328.

Turoff M., *An Alternative Approach to Cross-Impact Analysis*, in Linstone H.A. e Turoff M. (a cura di), *The Delphi Method...*, cit., pp. 338-368.

Turoff M., *The Policy Delphi*, in Linstone H. e Turoff M. (a cura di), *The Delphi Method...*, cit., pp. 84-101.

Zwicky F., *Morphological Astronomy*, Springer-Verlag, Berlin, 1957.

5. Le inchieste di opinione

Introduzione

Attualmente, le inchieste sono lo strumento di rilevazione dei dati più diffuso nelle scienze sociali[1]. Le ragioni di questo successo sono da attribuire[2] alla *versatilità*, efficienza e generalizzabilità dei risultati. Le inchieste di opinione possono essere utilizzate per conoscere sostanzialmente qualsiasi problema o tema di rilevanza sociale e politica, come testimonia il fatto che vengano utilizzate dai politici nelle loro campagne elettorali, dagli imprenditori per le ricerche di mercato, dai governi per valutare la qualità dei servizi prestati, dalle agenzie di controllo e valutazione dei programmi sociali, dagli avvocati per accertare la equità delle giurie, nonché dagli scienziati sociali per verificare le loro teorie. Inoltre, le inchieste consentono di raccogliere molte informazioni su molte persone, con costi monetari ridotti e in tempi ragionevoli. Infine, le inchieste, utilizzando metodi di campionamento probabilistici consentono facilmente la generalizzabilità dei risultati dal campione utilizzato all'intero universo di riferimento. Intervistando 1000-1500 persone è possibile rilevare con sufficiente precisione uno spaccato della distribuzione degli atteggiamenti della popolazione italiana su qualsiasi tema. Anche nel settore della consultazione, le inchieste figurano tra le tecniche più rilevanti. Il governo inglese ha avviato, a partire dal 1998, un *panel* di 5.000 cittadini inglesi, da utilizzare dalle diverse branche dell'amministrazione inglese per valutare gli atteggiamenti e le opinioni del pubblico su un vasto spettro di problemi[3].

Le inchieste (*surveys*)[4] sono quello strumento in cui le informazioni sono ottenute tramite le risposte che un campione di persone dà ad un questionario. Le caratteristiche-chiave sono (a) che si tratta di un *campione* di intervistati, perché se fosse l'intero universo (o popolazione) di riferimento sarebbe un *censimento*; (b) che lo strumento di rilevazione è il *questionario* e (c) che le informazioni sono raccolte tramite intervista, cioè una interazione sociale tra intervistatore ed intervistato.

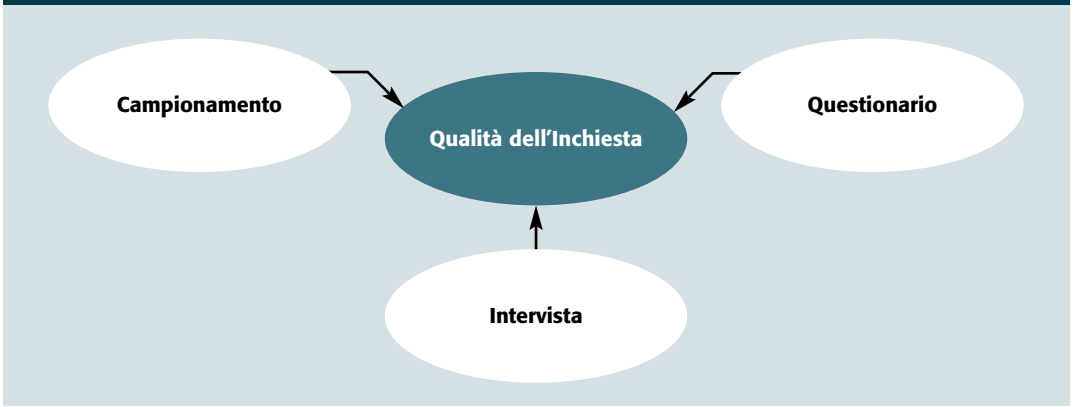
Tutte e tre queste caratteristiche dell'inchiesta contribuiscono alla qualità delle informazioni raccolte. In altre parole, le scelte di campionamento, il disegno del questionario e le tecniche di intervista determinano la qualità complessiva della rilevazione (Figura 5.1). Ciò

[1] Nel 1949-50 solo un quarto degli articoli nelle riviste di sociologia e meno del 10% di quelli nelle riviste di scienza politica utilizzavano dati di inchieste. Nel 1979-80 (cfr. S. Presser, *The Use of Survey Data in Basic Research in the Social Sciences*, in C.F. Turner e E. Martin (a cura di), *Surveying Subjective Phenomena*, New York, Russell Sage Foundation, 1984, pp. 93-113) il 55% degli articoli di sociologia ed il 30% di quelli di scienza politica utilizzano le inchieste come strumento di rilevazione.

[2] R.K. Schutt, *Investigating the social world. The process and practice of research*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1996, pp. 269-270.

[3] Per maggiori informazioni su questa esperienza, a tutt'oggi la più sistematica ed ampia nel settore delle inchieste di opinione, si può consultare il sito web del governo http://www.servicefirst.gov.uk) e dell'istituto MORI che è responsabile per la rilevazione (http://www.mori.com). Nel 2000 erano state già condotte 5 ondate di questo *panel*, utilizzate da un insieme di 18 istituzioni pubbliche, con un costo complessivo di 869.000 sterline.

Figura 5.1 - Le determinanti della qualità di una inchiesta



significa che la qualità di una inchiesta non è superiore a quella del segmento dell'inchiesta condotto peggio (o se si preferisce, meno bene). Vi è quindi una reciproca dipendenza tra questi tre settori. Per fare un esempio, investire in un campione più numeroso non migliora la qualità di una inchiesta basata su domande poco valide o inattendibili. Un questionario accuratamente disegnato, ma somministrato da intervistatori inesperti, produce risultati sistematicamente distorti. La prospettiva più appropriata per valutare la qualità delle informazioni raccolte è perciò quella di considerare la totalità del disegno dell'inchiesta (in inglese *Total Survey Design*). Sulla base di questa prospettiva è possibile valutare sistematicamente i costi e i benefici delle diverse opzioni sul tappeto.

Per inquadrare la valutazione della qualità delle inchieste di opinione in una impostazione sistematica partiremo dall'assunto che il nostro scopo è quello di minimizzare le fonti di errore nelle nostre misurazioni. In altre parole attraverso le inchieste si cerca di ottenere informazioni esatte sugli atteggiamenti e le valutazioni degli intervistati sui temi oggetto di consultazione. La teoria della misurazione ci viene in aiuto per trovare un vocabolario utile per questo scopo.

Nella teoria classica della misurazione si postula che il punteggio osservato X – ad esempio la percentuale di intervistati che usa il casco in motorino – sia eguale al punteggio *vero*, T – la percentuale di italiani che usa effettivamente il casco quando si sposta in motorino – più una componente di errore. Formalmente quindi: X=T+E, dove T è il valore vero ed E è la componente di errore contenuta nella misurazione reale da noi compiuta di quel dato. Il concetto di punteggio vero è, in molte circostanze, niente di più di un utile artificio analitico. Nelle inchieste di opinione dirette a rilevare i comportamenti delle persone infatti è, almeno astrattamente, possibile confrontare le risposte ottenute con i comportamenti effettivamente ottenuti e si può quindi effettivamente parlare di punteggio vero. In questo senso, una domanda diretta a rilevare quante volte un soggetto abbia visitato il medico ha una corrispondenza diretta con un comportamento che, almeno in linea teorica, sarebbe osservabile e quindi consentireb-

[4] Le inchieste di opinione, che cercano cioè di accertare le opinioni e gli atteggiamenti degli intervistati su un tema sono chiamate *sondaggi di opinione* (*opinion polls*).

be di accertare l'eventuale scarto tra numero di visite riportate all'intervistatore e numero di visite effettivamente tenute. Ma quando si è interessati a rilevare atteggiamenti e preferenze soggettive (come ad esempio il livello di soddisfazione per un servizio o il favore per una proposta), non vi è alcun modo per accertare la corrispondenza di queste risposte al reale stato dei sentimenti e delle opinioni dell'intervistato. In questo secondo senso, il punteggio vero è piuttosto un artificio analitico, sulla base del quale valutare la validità ed attendibilità degli indicatori utilizzati. Posta l'esistenza di questa differenza tra punteggio stimato e punteggio vero, il problema fondamentale della teoria della misurazione – e più in generale di chiunque sia alla ricerca di un risultato vero – è individuare le possibili fonti di errore e tentare di ridurle.

A questo scopo, la ricerca ha distinto le componenti di errore *E* in due gruppi fondamentali: la componente di errore sistematico *S* e la componente di errore di misurazione casuale *R*. Per cui: in realtà nella formula X=T+E, la componente E è composta da due fattori, S ed R, per cui E=(S+R). Da qui, la conclusione che il punteggio reale X è pari ad X=T+S+R. In altre parole, l'ammontare di errore totale di un punteggio, definito come la differenza tra il valore *vero* e quello *stimato*, è composto da due componenti fondamentali: la componente sistematica e quella casuale. Ma cosa indicano queste due componenti? E come ridurre il contributo della componente di errore al punteggio totale?

L'errore *casuale* indica tutti quei fattori casuali che confondono il processo di misurazione. L'ammontare di errore casuale è inversamente proporzionale all'affidabilità dello strumento di misurazione. Più uno strumento è affidabile, minore è l'errore casuale. La componente *sistematica* dell'errore scaturisce dal fatto che lo strumento di misurazione produce un sistematico effetto distorsivo. Una bilancia che registra il peso sempre con un chilo di differenza rispetto al peso reale introduce un errore sistematico.

Le fonti di errore dipendono chiaramente dal tipo di dati sulla base dei quali si procede alla misurazione. Nelle inchieste di opinione errori casuali e sistematici possono scaturire dai metodi di campionamento, dalle tecniche di intervista e dal disegno del questionario. Nel discutere il ruolo di queste tre componenti alla qualità di una inchiesta ci soffermeremo esplicitamente sulle possibili fonti di errore e sui modi per ridurle.

5.1 Caratteristiche ed applicazioni

Prima di discutere alcuni dei principali problemi di campionamento, intervista e costruzione dei questionari è opportuno chiarire brevemente le principali modalità di rilevazione delle informazioni attraverso le inchieste. Esistono fondamentalmente quattro tipi di modalità di somministrazione del questionario: postale, di gruppo, telefonico e di persona. Ciascuna di esse deve affrontare problemi in parte

diversi per ridurre le fonti di errore di campionamento, disegno del questionario ed intervista. Torneremo su quest'ultimo punto in sede di conclusioni.

I quattro tipi di modalità di somministrazione del questionario – postale, di gruppo, telefonico e di persona – differiscono quanto alla sede dell'intervista, le modalità di intervista e la struttura del questionario.

Nella somministrazione di gruppo, il questionario viene distribuito contemporaneamente ad un gruppo di intervistati, raccolti in un luogo di riunione (una classe per gli studenti, un'aula riunioni per impiegati e la mensa o la palestra per i soldati e i carcerati), e ciascuno dei partecipanti compila il questionario individualmente. Nella somministrazione postale il questionario è auto-somministrato, nel senso che è completato dall'intervistato da solo, in genere a casa o sul posto di lavoro.

L'interazione tra rilevatore ed intervistato è minima nel questionario auto-somministrato, mentre in quella di gruppo, in cui il questionario è distribuito contemporaneamente al gruppo degli intervistati, la compilazione è individuale, ma l'assistenza del rilevatore è sempre possibile. Nell'intervista telefonica e ancor più in quella faccia-a-faccia l'interazione tra intervistatore e intervistato è invece molto maggiore.

La modalità di rilevazione può incidere anche sulla struttura del questionario. Il questionario è molto più strutturato (domande chiuse e ordine rigido delle domande) nelle interviste postali, di gruppo e telefoniche rispetto a quelle faccia-a-faccia. In questo ultimo caso si può arrivare al punto che l'intervistatore o rilevatore possiede solo una traccia di intervista, un elenco dei punti che devono essere affrontati durante l'intervista, l'ordine dei quali può essere deciso dall'intervistatore nel corso dell'intervista stessa.

Tenendo presenti queste differenze tra le modalità di rilevazione, passiamo ora ad esaminare le tre componenti essenziali dell'inchiesta: campionamento, questionario e natura dell'interazione tra intervistato ed intervistatore.

5.2 Il campionamento

Una caratteristica essenziale dell'inchiesta, che la distingue dal censimento, è il fatto di raccogliere informazioni su un piccolo sottoinsieme della popolazione. La caratteristica principale di un campione è il fatto di rappresentare adeguatamente la popolazione sulla quale siamo interessati ad ottenere le informazioni. Ovviamente, quanto meno il campione rappresenta la popolazione, tanto meno le informazioni ottenute costituiscono una valida base informativa. Per valutare la qualità del campione, tre sono gli aspetti essenziali che vanno tenuti presenti: (a) la corrispondenza della popolazione campionata a quella che si intende studiare; (b) le procedure di selezione dei soggetti da includere nel campione e (c) il disegno di campionamento (in particolare l'ampiezza del campione e le procedure di selezione delle

unità). Tutti e tre questi aspetti incidono sul grado di corrispondenza del campione con la popolazione che si vuole studiare.

5.2.1 La lista di campionamento (*sample frame*)

Un campione, per quanto preciso e probabilistico sia il suo disegno di campionamento, non può essere più rappresentativo della sua popolazione di riferimento. Se perciò la popolazione campionata (quella cioè sulla quale si opera la selezione) è in qualche modo differente dalla popolazione di riferimento (quella che deve essere studiata), il campione sarà inevitabilmente non rappresentativo di quest'ultima. Tutte le inchieste di opinione condotte dai principali istituti di sondaggio, per quanto rappresentative della popolazione italiana pretendano di essere, escludono forzatamente alcune persone. Ad esempio, non rientrano nella definizione campionaria della popolazione i carcerati, i senza casa, i soldati italiani in caserma o all'estero, gli anziani nelle case di riposo, i malati in ospedale e così via. Nelle inchieste telefoniche, non rientrano all'interno della popolazione di riferimento le famiglie senza telefono. Si calcola[5] che negli Stati Uniti all'incirca il 5% delle famiglie siano in queste condizioni. In Italia vi sono zone del Mezzogiorno in cui questa percentuale è superiore al 10%. La procedura di RDD (*Random-Digit-Dialing*) è in grado di produrre un campione rappresentativo solo della popolazione che possiede un telefono. Quanto questa sia rappresentativa della popolazione italiana o americana nel suo complesso è tutto da accertare. Un criterio importante per valutare la qualità del disegno campionario è rappresentata perciò dalla discrepanza tra chi ha una astratta possibilità di essere selezionato e chi invece viene sistematicamente escluso per effetto dei criteri di selezione.

L'esaustività della lista dalla quale campionare il sottoinsieme della popolazione da studiare è, di frequente, il problema da risolvere. Ma, a volte, vi è il problema opposto: la lista di campionamento include persone che vanno escluse dalla popolazione studiata. Se per studiare i giovanissimi abbiano una lista dei numeri di telefono delle famiglie, vanno escluse tutte quelle famiglie che non hanno alcuno in questa categoria di età al loro interno. I costi di esclusione di coloro che non appartengono alla popolazione di riferimento possono essere spesso elevati.

La condizione fondamentale per stabilire la corrispondenza della popolazione da campionare a quella rilevante è rappresentata dall'esistenza di una lista di soggetti che fanno parte della popolazione. Fondamentalmente esistono due modalità di ottenere una tale lista: entrare in possesso di una lista degli individui o soggetti da campionare (ad es. attingendo alle liste elettorali, le quali come è noto hanno problemi di esclusione ed inclusione, nonché di aggiornamento dei dati) o costruirla sulla base di unità di campionamento differenti da quelle che si vogliono effettivamente campionare. Questa seconda soluzione è quella tipica dei procedimento di campionamento multi-stadio, dove le unità primarie non sono gli individui, ma unità geografiche, selezionate le quali si procede a campionare gli individui.

[5] F.J. Fowler, *Survey Research Methods*, Sage, London, 1993, pp. 40-45.

In entrambi i casi, ciò che caratterizza il campionamento è la possibilità di assegnare ad ogni individuo della popolazione di riferimento una determinata probabilità di essere selezionato. Questa probabilità non deve essere necessariamente identica per tutti gli individui di quella popolazione (come ad esempio nel caso in cui alcuni individui hanno più numeri di telefono), ma in ogno caso deve essere nota al ricercatore. Se questa probabilità non è determinabile, non è possibile accertare la corrispondenza tra popolazione studiata e campione selezionato.

5.2.2 Le procedure di selezione delle unità

Una volta ottenuta o ricavata la lista di campionamento, il passo successivo è quello di selezionare le unità (ad es. individui o famiglie) da includere nel campione. Per la natura di questa rassegna, ci limitereno a descrivere la logica di selezione dei campioni che prevedono uno stadio solo. Si possono distinguere tre fondamentali processi di selezione ad uno stadio: casuale semplice, sistematico e stratificato.

Campione casuale semplice

Il procedimento di selezione casuale semplice è ad un tempo potente ed intuitivo, ma anche raramente utilizzato nelle inchieste di opinione. Il campionamento casuale semplice è quello nel quale introduciamo in un urna una serie di nomi ed estraiamo uno alla volta i membri della popolazione[6]. In questa circostanza ciascun membro della popolazione ha una probabilità assegnata (in genere pari a 1/N, dove N è il numero di membri della popolazione) di essere estratto, ogni estrazione è indipendente da ogni altra (nel senso che la probabilità di estrarre Mario Rossi non incide sulla probabilità di estrarre Antonio Bianchi) e gli individui sono selezionati uno alla volta. Questo tipo di procedimento presuppone una lista esaustiva dei membri di una popolazione. A ciascuno di essi viene assegnato un numero da 1 ad N e, attraverso una tavola dei numeri casuali, si selezionano gli individui o soggetti da campionare. Gli individui selezionati costituiscono un campione casuale semplice della popolazione complessiva.

Campione sistematico

L'estrazione sistematica è sostanzialmente equivalente a quella casuale semplice, ma tecnicamente più semplice. Questo può essere un vantaggio, se abbiamo liste molto lunghe. Nell'estrarre un campione sistematico, si deve determinare il numero di persone nella lista e quante persone selezionare da questa. Dividendo quest'ultimo numero per il primo, si ottiene un numero frazionario che ci dice ogni quanti soggetti, partendo da un qualsiasi punto della lista scelto a caso, si deve selezionare un membro del campione. Per fare un esempio, immaginiamo di avere una popolazione di 10.000 persone e di volerne intervistare 100. Ciò significa che si sceglierà 1 individuo ogni 100 (ottenuto da 100/10.000=1/100). Si sceglie casualmente un individuo tra i primi 100 da cui partire e poi si seleziona ogni centesimo individuo sulla lista. Una difficoltà fondamentale di questo metodo è rappresentata dalla possibilità che la lista sia ordinata secondo qualche caratteri-

[6] Questa estrazione può avvenire con o senza reimmissione dei nomi selezionati nell'urna, con implicazioni differenti per le probabilità individuali nei due casi.

stica, che può essere ignota al ricercatore. In questo caso, la lista potrebbe assegnare ad alcuni individui una probabilità di essere estratti maggiore degli altri.

Campione stratificato

Nel campionamento casuale, per definizione, la selezione avviene ignorando consapevolmente le caratteristiche della popolazione da cui il campione si estrae. Può quindi succedere, per effetto della variabilità tra un campione e l'altro che quello selezionato differisca in qualche misura, sulle caratteristiche rilevanti, dalla popolazione di riferimento. Vi sono circostanze in cui alcune di queste caratteristiche della popolazione sono note in anticipo e si vuole che il campione rifletta accuratamente quelle della popolazione totale. In questo caso, si può *stratificare* il campione in modo da avere, per le variabili così stratificate, una più precisa corrispondenza del campione alla popolazione di riferimento. Nelle inchieste spesso questa stratificazione viene operata rispetto alle regioni geografiche di provenienza, per assicurarsi che il campione sia distribuito nelle diverse regioni geografiche del paese nella stessa proporzione della popolazione nel suo complesso.

Sebbene questi tre metodi non esauriscano tutte le possibilità – e si raccomanda fortemente di leggere una introduzione specializzata all'argomento per saperne di più[7] – essi costituiscono i punti di partenza logici per qualsiasi sistema di campionamento. Ovviamente ciascun metodo ha costi differenti ed è più o meno facilmente realizzabile con la popolazione di riferimento rilevante. In tutti i casi, la scelta di un metodo di selezione dei casi da intervistare di natura probabilistica (nel quale cioè, per reiterare quanto detto sopra, ciascun individuo della popolazione di riferimento ha una probabilità nota di essere selezionato) ha il vantaggio di consentirci di valutare con precisione quanta fiducia riporre nelle stime ottenute sulla base del campione. In altre parole, questi metodi consentono di valutare quanta fiducia possiamo avere nel fatto che le caratteristiche trovate nel campione siano presenti anche nella popolazione da cui esso è estratto.

Il problema – cui la selezione casuale vuole ovviare – nasce sostanzialmente dal fatto che mentre il ricercatore è interessato ad accertare certe caratteristiche della popolazione (ad esempio, la percentuale di italiani che usano il casco nel guidare il motorino), non è però sempre possibile intervistare tutti gli italiani. Per questo ne studiamo un campione. Nel nostro campione, le caratteristiche che ci interessano (ad esempio, la percentuale di intervistati che dichiarano di indossare il casco) possono variare, per effetto del caso, da quelle della popolazione di riferimento, quello che vogliamo sapere è quanto probabile sia che, accettando l'idea che la caratteristica della popolazione sia quella descritta dal campione, andiamo fuori strada. Per comprendere il meccanismo, facciamo un esempio. Immaginiamo di voler stimare il numero di carte rosse di un mazzo di carte francesi. Per farlo, estraiamo un campione di cinque carte francesi da un mazzo di 52 carte. Noi ovviamente sappiamo bene che in un mazzo di 52 carte francesi vi sono 27 carte rosse e 27 carte nere, per cui la proporzione di carte

[7] Per citare solo due testi di riferimento in italiano si veda G. Cicchitelli, Amato Herzel, G.E. Montanari, *Il campionamento statistico*, il Mulino, Bologna, 1992 ed in inglese L. Kish, *Survey Sampling*, John Wiley & Sons, New York, 1965.

rosse è pari a 0,5. Questa è la caratteristica della popolazione (in gergo detto *parametro*) che ci interessa stimare, estraendo un campione casuale semplice di cinque carte dal mazzo. Tuttavia, noi non contiamo tutte le carte del mazzo, ma ne utilizziamo solo cinque, che selezionamo appunto in maniera casuale. In questo modo, sulla base della proporzione di carte rosse sul totale delle carte estratte, saremo in grado di calcolare una statistica che di fornisce una caratteristica della popolazione. Ma poiché questa statistica è calcolata sulla base di solo cinque carte, è assolutamente possibile, per effetto del procedimento di selezione casuale, trovare nel campione una proporzione di carte rosse anche sensibilmente differente da quella esistente nella popolazione. Per darvi un esempio, la Tabella 5.1 riporta, per cinque estrazioni casuali con reimmissione di campioni di cinque carte, la proporzione di carte rosse trovata.

Come si vede, in alcuni casi la proporzione di carte rosse sarà vicina a quella della popolazione ed in altre abbastanza lontana. Inoltre, la tabella mostra anche come ci sono più campioni di carte vicine alla proporzione reale della popolazione di quante ce ne siano lontane da questa distribuzione. Su cinque estrazioni, solo una ha prodotto una combinazione di quattro carte rosse ed una nera, mentre tre hanno prodotto una combinazione di tre rosse e due nere e una di due rosse e tre nere. In altre parole, la distribuzione delle proporzioni di carte rosse avrà una più elevata frequenza di campioni che produrranno una proporzione di carte rosse vicina a 0,5 ed una minore frequenza di campioni che produrranno proporzioni molto minori o molto maggiori della popolazione di carte rosse. Sulla base di distribuzioni analoghe a quelle qui riportate per solo cinque campioni, la statistica ci aiuta a predire quanto, per effetto del caso, la stima campionaria varino dal parametro nella popolazione. Se infatti estraessimo un infinito numero di campioni di numerosità cinque, la distribuzione della proporzione di carte rosse avrà una forma normale intorno al valore *vero* (pari a 0,5 nel nostro caso). Il fatto che le stime ottenute dai campioni oscillano intorno al valore vero per effetto della casualità è chiamato errore campionario ed è, dal punto di vista teorico, una fonte *casuale* di errore.

Calcolare entro che limiti può variare la stima campionaria, assumendo che la variabilità campionaria sia distribuita normalmente, è una informazione importante per valutare la qualità delle nostre informazioni. Sebbene sia al di là dei compiti di questo saggio illustrare tecnicamente queste soluzioni, ciò che preme sottolineare è che la procedura di selezione dei casi incide sulle nostre stime dell'errore campionario. Una importante considerazione, nel momento in cui si

Tabella 5.1 - Risultati di cinque estrazioni casuali di campioni di 5 carte con reimmissione

	1° campione	2° campione	3° campione	4° campione	5° campione
Proporzione di carte rosse sul totale di 5 carte	0,8	0,6	0,4	0,6	0,6
	(4/5)	(3/5)	(2/5)	(3/5)	(3/5)

costruisce il disegno di una inchiesta, perciò è quella di valutare gli effetti delle scelte del disegno di campionamento sulla precisione delle stime che si ottengono. E questi effetti divengono molto complicati da stimare per campioni probabilistici multi-stadio.

5.2.3 Il problema delle non risposte

Un corretto campionamento assicura la corrispondenza, entro margini di errore stimabili, tra la popolazione di riferimento e il campione selezionato. Ma la qualità del campione dipende anche dalla percentuale, di quel campione selezionato, che viene effettivamente intervistato. Da questo punto di vista, la qualità dell'inchiesta dipende in maniera cruciale da questo campione *effettivo*, molto di più di quanto dipenda dal campione individuato *a priori* dal procedimento di selezione. Molta attenzione è perciò dedicata al problema di *chi non risponde*. La proporzione di persone selezionate che non rispondono costituisce infatti una importante fonte di errore sistematico, in quanto produce una distorsione nel campione effettivamente realizzato, che lo rende sistematicamente – su caratteristiche spesso cruciali – differente da quello inizialmente selezionato e quindi drasticamente differente dalla popolazione cui si intendono generalizzare le informazioni. Ad esempio, il *People's Panel* inglese sistematicamente sottorappresenta le classi di età più giovani (16-24), per la difficoltà di contattarle e per la loro scarsa disponibilità a farsi intervistare, mentre i più anziano (oltre i 65 anni di età) tendono ad essere sovrarappresentati, per ragioni speculari. Analogamente, le interviste telefoniche, per la natura del mezzo, tendono a produrre campioni in cui i gruppi meno istruiti sono sottorappresentati.

In generale, gli effetti delle non risposte sui risultati di una inchiesta dipendono dalla percentuale di intervistati che non rispondono e dalle caratteristiche di coloro che non rispondono. La percentuale di intervistati che non rispondono (o tasso di non risposte) è frutto del rapporto tra numero di persone intervistate diviso per il numero di persone campionate. Il numeratore è quindi il numero di persone effettivamente intervistate, mentre il denominatore include anche tutti coloro che erano stati selezionati ma per qualche ragione (malattia, rifiuto, irraggiungibilità, ecc.) non sono stati intervistati. Sebbene non vi siano regole chiare per stabilire quale tasso di non risposte è accettabile, l'*Office of Management and Budget* degli Stati Uniti ha definito accettabile, per tutti le inchieste condotte da enti del governo americano, solo un tasso di non risposte inferiore al 25%. In altre parole, almeno il 75% di coloro che sono stati selezionati devono essere effettivamente intervistati. Analogamente, l'Ufficio del Primo Ministro Inglese aveva posto un tasso di risposte del 75% come soglia minima per l'accettabilità del *People's Panel* condotto a partire dal 1998[8].

Fowler ha distinto i soggetti che non rispondono in tre gruppi: quelli che non vengono raggiunti, quelli che, pur contattati, rifiutano di fornire le informazioni richieste e quelli che, pur volendo fornirle, non sono in grado di svolgere i compiti richiesti per farlo[9]. I diversi

[8] B. Page, *The People's Panel and Issues Confronting Panels*, in *Panels in Practice: Issues to consider*, Seminario organizzato dal Local Government Information Unit, Cabinet Office e Local Government Association, Dicembre 1998.

[9] F.J. Fowler, *Survey ..., cit*, pp. 38 e ssgg.

procedimenti di rilevazione hanno effetti diversi su questi tre gruppi. In genere, le inchieste condotte per via postale hanno tassi di non risposte più elevati di quelle condotte per via telefonica o faccia-a-faccia. Non è raro trovare inchieste campionarie basate sui risultati ottenuti da non più del 20% degli intervistati selezionati. Tuttavia, problemi di non risposte vi sono per tutte le modalità di rilevazione.

Nelle inchieste postali, per le quali si sono potute comparare le caratteristiche di chi risponde subito con quelle di chi risponde solo dopo essere stato sollecitato, le principali fonti di distorsione sono di tipo cognitivo. Sono le persone più interessate e quelle più istruite a compilare con più frequenza i questionari postali. Questo significa che le inchieste postali possono essere significativamente distorte in favore dei più istruiti ed interessati e quindi, poiché l'istruzione è correlata al reddito, dei più abbienti. Nei questionari telefonici e faccia-a-faccia il problema è quello della reperibilità degli intervistati. Per le interviste personali, se il rilevatore opera in orario di ufficio troverà più facilmente persone non al lavoro (giovani, casalinghe, pensionati, ecc.). Inoltre, le interviste personali sono più difficili da condurre nei centri cittadini (per via dei molti uffici) che non nelle zone periferiche o residenziali. Le interviste telefoniche possono ovviare ad alcuni di questi problemi. D'altro canto, le interviste telefoniche sono più difficili da condurre per persone anziane e/o poco istruite, nonché si scontrano con il crescente numero di famiglie in possesso di segreterie telefoniche che schermano le chiamate e che richiedono di non apparire sugli elenchi telefonici.

Gli effetti delle non risposte possono essere molto gravi, spesso anche più severi di quelli dovuti ai problemi di campionamento. Per questo, molta attenzione è stata dedicata allo studio dei fattori che possono contribuire a ridurre il tasso di non risposte[10]. I problemi, e quindi le soluzioni, sono differenti per le interviste telefoniche e personali, rispetto a quelle postali.

Per le prime, il problema è duplice: guadagnare l'accesso all'intervistato e ottenerne la cooperazione per la durata dell'intervista. Questi problemi verranno discussi nella prossima sezione, in sede di analisi della situazione sociale di intervista. Nelle interviste postali invece l'accesso all'intervistato è un problema relativamente minore (se l'indirizzo è corretto). Mentre è cruciale ottenere la collaborazione dell'intervistato, in una situazione in cui l'intervistatore non può esercitare alcuna influenza positiva. Vi sono quindi una serie di tattiche dirette ad influenzare il tasso di restituzione dei questionari (e quindi ridurre il tasso di non risposte), fra cui le seguenti[11]:

a) *Il patrocinio*. Il tipo e la notorietà dell'istituzione che dà il suo patrocinio all'inchiesta può influire sulla propensione a rispondere, conferendo legittimità all'inchiesta, facendo apparire inopportuno un rifiuto, ed inducendo a ritenere che l'istituzione ha l'autorità per costringerlo a rispondere.

b) *La lunghezza del questionario*, anche se un questionario stampato in modo meno compatto ma più lungo è preferibile ad un questionario più breve, ma più compatto.

[10] R. M. Groves, *Survey Errors and Survey Costs*, John Wiley & Sons, New York, 1989; R.M. Groves, M.P. Couper, *Nonresponse in Household Interview Surveys*, John Wiley & Sons, New York, 1998.

[11] K.D. Bailey, *Metodi della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna, 1991, pp. 184-201.

c) *La lettera di presentazione* ed il suo tono. Sulla base di una serie di esperimenti, si ritiene che le lettere *morbide*, *brevi* e *vivaci* producono tassi maggiori di risposte.
d) *La facilità di compilazione e restituzione del questionario*. Il livello di istruzioni e la chiarezza delle domanda e delle possibili risposte facilita la risposta.
e) *Gli incentivi a rispondere*, che possono essere simbolici (convincerlo che ne vale la pena, che è stato scelto proprio lui ed un altro non andrebbe bene, ecc.) o materiali (denaro, biglietti della lotteria, fermacravatte)[12].
f) *Il tipo di spedizione postale*. Tutte le inchieste postali includono la busta per la restituzione e in genere si ritiene che la busta preaffarancata riduca radicalmente il tasso di non restituzione[13].
g) *Le lettere e le chiamate telefoniche di sollecito*. Il sollecito può portare il tasso di risposta dal 50-60% al 70-80%.

5.3 La dinamica dell'intervista

Sudman e Bradburn considerano l'intervista come una particolare situazione sociale[14]. Più precisamente, l'intervista è una interazione sociale di tipo *secondario* (contrapposta alle interazioni di tipo *primario*, caratterizzate da affettività ed intimità, da componenti emotive spesso molto forti), quindi di tipo *funzionale*, cioè rivolta ad uno scopo, nella quale ciascun partecipante non è coinvolto con tutta la sua personalità ma solo con alcuni aspetti di essa e la sua relazione con l'altro è dettata da tutta una serie di *indizi* (come l'abbigliamento, l'aspetto, lo stile dell'acconciatura, il colore della pelle, l'età, il sesso, ecc.). Sudman e Bradburn definiscono l'intervista come "un sistema microsociale in cui ci sono due ruoli, quello di intervistato e di intervistatore, uniti dal comune compito di dare ed ottenere informazioni"[15].

L'intervista è quindi una situazione sociale con le seguenti caratteristiche:
1) lo scopo è raccogliere informazioni per rispondere a domande di ricerca (e quindi non mira a soddisfare i bisogni o le esigenze dell'intervistato);
2) è un tipo particolare di relazione sociale che coinvolge due persone, un intervistato ed un intervistatore, con caratteristiche specifiche: avviene tra due estranei, è orientata al compito, è in condizioni di approssimativo anonimato, dura per un breve periodo di tempo;
3) la relazione sociale è iniziata dal ricercatore, per il tramite dell'intervistatore, che determina scopo, regole e limiti della relazione;
4) il compito in cui intervistato ed intervistatore sono impegnati è organizzato e strutturato per realizzare l'obiettivo di ricerca, questo limita anche la libertà di azione dell'intervistatore;
5) sebbene l'intervista si differenzi da altri tipi di incontri sociali, anch'essa è soggetta a ed influenzata da molte delle norme generali del comportamento sociale.

Distinguendo tra i due ruoli e il compito, Sudman e Bradburn propongono un modello generale di analisi dei problemi di intervista[16]:

[12] Il problema degli incentivi materiali è stabilire se introducano distorsioni rispetto ai mancati rinvii e se le risposte sono influenzate dal pagamento. Si è trovato che fissare una data di scadenza accresce il tasso di risposte, incentivando il rispondente a non rimandare la compilazione del questionario e riducendo quindi l'incidenza delle "mancate risposte non programmate" (di coloro cioè che programmano di rispondere ma poi per circostanze diverse non lo fanno effettivamente). D'altro canto, la scadenza può indurre le persone a desistere dal farlo (se la scadenza è troppo ravvicinata) o a rinvirare di farlo (se la scadenza è troppo lontana).

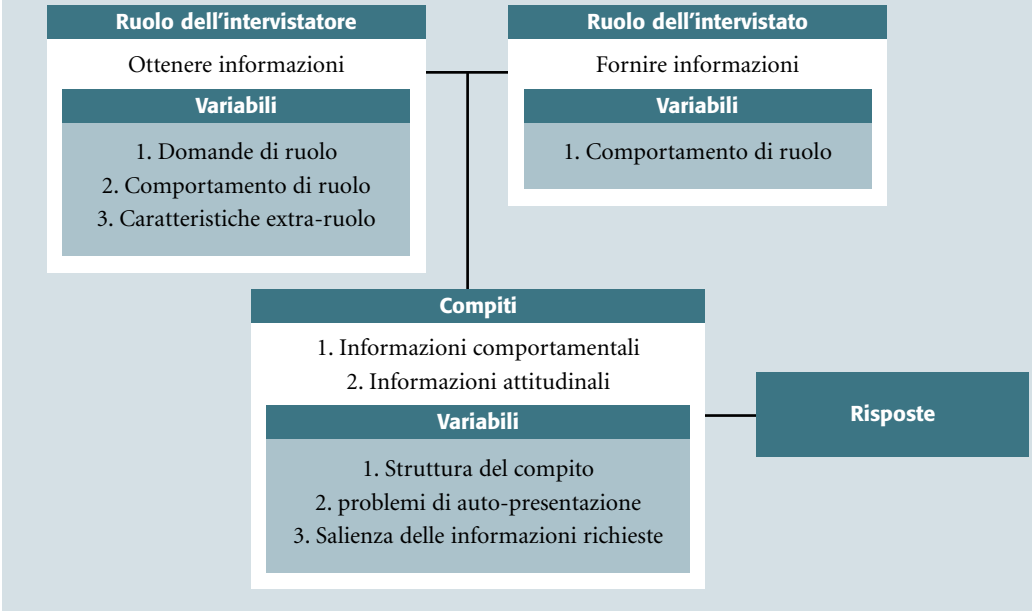
[13] Nello studiare l'effetto del tipo di spedizione postale e del tipo di busta si è trovato che (a) le affrancature più costose stimolano un tasso di risposte più elevato; (b) le buste di restituzione affrancate a mano hanno tassi di restituzione maggiori delle buste di restituzione con affrancatura a carico del destinatario.

[14] S. Sudman, N.M. Bradburn, *Response Effects in Surveys. A Review and Synthesis*, Aldine Publs, Chicago, IL, 1974.

[15] S. Sudman, N.M. Bradburn, *Response Effects ..., cit.,* pp. 6.

[16] S. Sudman, N.M. Bradburn, *Response Effects ..., cit.,* pp. 17.

Figura 5.2 - Sudman e Bradburn (1974: 17) un modello generale dei problemi di intervista



Esaminiamo dettagliatamente i problemi che questa interazione solleva.

5.3.1 Ruolo di intervistatore

Questo è un settore sul quale si è soffermata l'attenzione degli studiosi, producendo numerose riflessioni, anche se generalmente manca una teoria o quadro di riferimento sistematico in cui collocare le varie evidenze empiriche disponibili. Sudman e Bradburn distinguono tre variabili cruciali[17]:

1) Le *domande di ruolo* dell'intervistatore. La libertà dell'intervistatore nello strutturale l'incontro sociale con l'intervistato va da un minimo, in cui l'intervistatore approssima la figura dell'automa, ad un massimo, in cui l'intervistatore è concepito come un attivo ricercatore delle informazioni necessarie, lasciandogli ampia discrezionalità nel modo di ottenerle. Queste domande sono, in gran parte, definite dal ricercatore e vanno trasmesse all'intervistatore durante il *training*. Ai fini della significatività dell'interazione è estremamente rilevante anche la *motivazione dell'intervistato a svolgere il ruolo*, sebbene questo aspetto sia generalmente più trascurato. La motivazione dell'intervistato dipende ovviamente dall'intervistatore, ma anche da altri fattori ambientali (presenza di estranei o familiari, pressione sociale, etc.) e psicologici (tratti della personalità, precedenti esperienze, etc.).
2) Il *comportamento di ruolo*, che può essere diverso da quello prescritto per varie ragioni: l'intervistatore non ricorda le istruzioni (*training* non adeguato) o è incapace di seguirle o la situazione cui si trova davanti è differente da quella di altre interviste.

[17] *Ibidem,* pp. 14 e ss.

3) Le *caratteristiche dell'intervistatore*, quali il sesso, la razza, il livello di istruzione, l'età. Vi è un'ampia letteratura sugli effetti di diverse caratteristiche dell'intervistato sul rispondente. Ad esempio, la razza sembra esercitare un effetto. Bailey, riportando studi di Hyman[18], conclude che gli intervistatori bianchi ottengono risultati significativamente diversi da quelli neri[19]. Si è trovato che gli intervistatori bianchi ottengono dagli intervistati neri risposte che indicano meno risentimento per la discriminazione razziale rispetto agli intervistatori neri. In un altro esperimento, Hyman ha chiesto a degli intervistati non ebrei "Ritenete che gli ebrei degli Stati Uniti abbiano nel mondo degli affari un'influenza eccessiva, troppo limitata oppure pressappoco quella che dovrebbero avere?", Quando l'intervistatore non era ebreo, il 50% dichiaro che gli ebrei avevano una influenza eccessiva, mentre quando era ebreo il 22% risposte che gli ebrei avevano una influenza eccessiva. Robinson e Rhodes[20] confrontarono le risposte ottenute da intervistatori che avevano aspetto non ebraico, aspetto ebraico, aspetto e nome ebraico. Alla domanda "Ritiene che gli ebrei abbiano troppo potere?", l'intervistatore di aspetto e nome ebraico ottenne il 5,8% di risposte affermative, quello di aspetto ebraico il 15,6% e quello di aspetto non ebraico il 24,3%.

Anche il genere sembra influenzare il rapporto tra intervistato ed intervistatore. Vi sono dati che mostrano come gli intervistatori maschi percepiscano differentemente l'onestà degli intervistati maschi e femmine rispetto agli intervistatori femmine. Dall'altro lato, Hyman cita un esperimento che mostra come le donne diano risposte diverse a seconda che siano gli uomini o le donne ad intervistarli[21].

La differenza di classe sembra esercitare un effetto sull'intervista. Gli intervistati con reddito basso tendono a dare risposte differenti ad intervistatori di classe media e ad intervistatori di classe bassa. Katz ha trovato che gli intervistati con reddito basso davano risposte più radicali agli intervistatori di classe inferiore rispetto a quelli di classe media. Ad esempio, il 59% dei membri del sindacato intervistati da intervistatori di classe media era favorevole alla proibizione di scioperi bianchi, contro il 44% dei membri del sindacato intervistati da intervistatori di classe bassa. Il problema nasce dal fatto che gli intervistatori sono in genere donne della classe media, mentre gli intervistati appartengono spesso alle classi inferiori.

5.3.2 Natura del compito

Nel modello di Sudman e Bradburn un ruolo cruciale è attribuito alla natura del compito[22]. Sudman e Bradburn distinguono due fondamentali tipi di informazioni che si raccolgono tramite intervista: informazioni su comportamenti e informazioni su atteggiamenti (o stati mentali). La differenza essenziale tra questi due tipi di informazioni è nel fatto che le informazioni comportamentali sono, almeno in linea di principio, verificabili facendo riferimento a fonti esterne indipendenti. Per cui se chiediamo ad un soggetto "Lei ha votato alle ultime elezioni", l'informazione ottenuta attraverso la sua risposta potrebbe essere verificata con fonti indipendenti (il ricorso alle schede eletto-

[18] H.H. Hyman, *Interviewing in Social Research*, Chicago, IL, The University of Chicago Press, 1975.

[19] K.D. Bailey, *Metodi della..., cit*, pp. 215 e ss.

[20] Cit. in K.D. Bailey, *Metodi della..., cit.*

[21] H.H. Hyman, *Interviewing in Social..., cit.*

[22] S. Sudman, N.M. Bradburn, *Response Effects..., cit*.

rali). In realtà, si ricorre alle interviste spesso proprio perché le fonti indipendenti sono troppo onerose. Tutte le altre informazioni che raccogliamo dall'intervistato rientrano tra quelle attitudinali. Sudman e Bradburn ricordano anche che mentre per le informazioni del primo tipo possiamo parlare di *accuratezza* delle medesime, per quelle attitudinali – per le quali non vi è una fonte indipendente di validazione delle affermazioni stesse – è più appropriato parlare di *variabilità* delle risposte (tra diversi metodi nello stesso periodo di tempo o dello stesso metodo in diversi periodi di tempo)[23]. Tra le variabili che influenzano il compito, il questionario ha un ruolo cruciale, per cui ad esso dedicheremo una certa attenzione.

5.4 Il questionario

Secondo Sudman e Bradburn il fattore determinante nell'influenzare lo svolgimento del compito nell'intervista è rappresentato dal questionario, la sua costruzione e la sua formulazione[24]. Il questionario è lo strumento attraverso il quale vengono poste all'intervistato le domande che interessano il ricercatore ai fini di quella specifica inchiesta. I problemi fondamentali di costruzione del questionario sono sostanzialmente legati alla attendibilità e validità delle informazioni che si ottengono e queste, a loro volta, dipendono in maniera cruciale dal fatto che siano informazioni relative a comportamenti tenuti o ad atteggiamenti.

Nell'esaminare i problemi di attendibilità e validità delle informazioni ottenute dalle domande contenute in un questionario è opportuno avere in mente i seguenti aspetti: tipo di domande (aperte o chiuse), formulazione delle domande, modalità di risposta e ordine delle domande. Questi quattro aspetti incidono, in maniera differente, sulla possibilità di escludere che le differenze riscontrate tra gli intervistati siano dovute a differenze riconducibili agli intervistati stessi, piuttosto che a differenze negli stimoli cui essi sono sottoposti.

5.4.1 Tipo di domande: aperte o chiuse?

La distinzione fondamentale all'interno di un questionario è tra domande chiuse e domande aperte. Le *domande chiuse* sono domande in cui le modalità di risposta sono già prefissate dall'intervistatore e l'intervistato si limita a scegliere quella che preferisce o si avvicina di più alle sue opinioni. Le *domande aperte* non hanno modalità di risposta prefissate e l'intervistato può rispondere sostanzialmente quello che vuole.

Un esempio di domanda chiusa è la seguente[25]:

10. *MOSTRARE CARTELLINO H (R) Lei ritiene che il governo dovrebbe dare maggiore priorità a migliorare le condizioni per gli automobilisti o a migliorare il sistema di trasporto pubblico?*

UNA SOLA RISPOSTA

- ❍ Migliorare le condizioni per gli automobilisti
- ❍ Migliorare il sistema di trasporto pubblico

[23] *Ibidem,* p. 7.

[24] *Ibidem.*

[25] Tutte le domande, quando non altrimenti indicato, vengono dal rapporto MORI per la *Commission for Integrated Transport* (CfIT) su *public attitudes to transport in England* del Luglio 2000. Per il questionario si veda Commission for Integrated Transport-MORI, *The CfIT Report on Public Attitudes to transport in England*, Commission for Integrated Transport-MORI, July 2000.

- ❍ Né l'uno né l'altro sistema di trasporto
- ❍ Nessuna opinione/Non risponde

Le domande aperte consentono invece all'intervistato di articolare liberamente il suo pensiero e di esprimerlo con i suoi termini, sollecitando una più ampia varietà di risposte rispetto a quelle eventualmente prefissate dall'intervistatore. Un esempio di questo tipo di domande è la seguente:

Q1. Per favore, può dirmi quali ritiene siano i principali problemi che la Gran Bretagna deve fronteggiare oggi? NON SOLLECITARE. APPROFONDIRE. E quali altri? RISPOSTA MULTIPLA CONSENTITA

Le domande aperte consentono al ricercatore di comprendere meglio il significato delle risposte stesse ma, d'altro canto, rendono più difficile estrarre e registrare informazioni ed opinioni attendibili. Payne ha elencato alcune ragioni per cui è utile inserire una domanda aperta[26]:

1) *Introdurre o contestualizzare un tema*. Ad esempio, una o più domande di apertura aperte possono essere utili per (a) introdurre un argomento; (b) sollecitare le reazioni dell'intervistato in maniera non strutturata e (c) fornire il contesto nel quale interpretare le domande più specifiche che seguono. Ad esempio, nel questionario del CfIT sul trasporto pubblico in Inghilterra, il questionario inizia con due domande aperte, dirette a valutare la priorità che il problema del trasporto pubblico ha nell'opinione pubblica inglese. Ad esse seguono una batteria di domande chiuse. Sulla base delle prime è possibile contestualizzare la priorità attribuita dall'intervistato al problema del trasporto pubblico e quindi valutare il grado di rilevanza del problema.
2) *Chiedere chiarimenti, suggerimenti, elaborazioni su quanto affermato*. È tipico, soprattutto delle domande aperte, far seguire una prima risposta con richieste e solleciti di chiarimenti, diretti ad enucleare gli argomenti in mente all'intervistato nel momento in cui rispondeva a quel set di domande. Analoghe a queste sono le domande che chiedono le ragioni del perché si è risposto ad un certo modo alla domanda precedente. Sono le domande che, seguendo in genere una domanda in cui l'intervistato è sollecitato a scegliere, chiedono con un perché di giustificare questa scelta. Lazarsfeld ricorda che chiedere le ragioni di un perché può evocare aspetti diversi di una situazione. Per cui deve essere chiaro a quale la domanda il "perché" si riferisce. Ad esempio, richiesto di specificare perché si è comprato un prodotto, alcuni possono rispondere sulla base delle caratteristiche del prodotto, altri in termini della situazione in cui si è comprato (perché l'ho visto sullo scaffale) ed altri ancora in termini della situazione generale (perché dovevo partire e mi serviva quel prodotto). Quando si richiede di specificare gli argomenti a favore o contro un dato tema, senza che l'intervistato sia sollecitato a specificare le sue idee al riguardo, senza

[26] S.L. Payne, *The Art of Asking Questions*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1951.

	Ogni giorno	1-3 giorni a settimana	Meno di 1-3 giorni a settimana - 1 giorno al mese	Meno di 1 giorno al mese - 1 volta ogni 6 mesi	Meno di 1 volta al mese - 1 volta ogni 6 mesi	Meno di 1 volta ogni 6 mesi	Mai	Non Risponde/ Non sa
Auto guidata da me								
Auto guidata da qualcun altro								
Taxi								
Servizio autobus locale (meno di 20 miglia)								
Servizio autobus di lunga distanza (più di 20 miglia)								
Metropolitana								
Ferrovia (per viaggi superiori a 20 miglia)								
Moto								
Bicicletta								
A piedi								

dover necessariamente prendere posizione pro o contro, abbiamo un diverso tipo di domanda-perché.

3) *Chiedere di informazioni fattuali*. Queste possono essere di due tipi. Da un lato, vi sono i test di memoria o conoscenza, che vanno dal puro e semplice test per accertare la conoscenza del fenomeno da parte dell'intervistato alle forme più sottili, in cui l'intervistato pensa semplicemente di esprimere un'opinione. Dall'altro lato, abbiamo richieste di informazioni fattuali su comportamenti dell'intervistato stesso.

Un esempio del secondo tipo è rappresentato dalla seguente domanda del CfIT, diretta a conoscere la frequenza d'uso personale di una serie di mezzi di trasporto.

Q3. *MOSTRARE CARTELLINO H (R) Le sto per leggere una lista di forme di trasporto che la gente usa. Da questa lista, può dirmi per favore quanto spesso lei usa, se lo fa, ciascuno di essi? UNA SOLA RISPOSTA*

4) *Stimolare* (*probes*). Quando non si è soddisfatti delle risposte dell'intervistato e si vuole ottenere qualche informazione ulteriore. Alcune *probes* hanno come obiettivo quello di approfondire il pensiero dell'intervistato senza influenzare le risposte, altre invece vogliono indirizzare il *probing* verso specifici argomenti. Un esempio è contenuto nell'esempio della domanda 1 del questionario CfIT sul trasporto pubblico in Inghilterra sopra riportata.

La Tabella 5.2 riassume brevemente i principali vantaggi e svantaggi delle domande aperte. I problemi fondamentali delle domande aperte sono legati al fatto che sia l'intervistato che l'intervistatore svolgono in maniera meno affidabile i loro compiti. Da un lato, di fronte ad una domanda aperta, gli intervistati più istruiti ed articolati (anche se non necessariamente più informati o consapevoli) si esprimono più facil-

Tabella 5.2 - Le domande aperte: vantaggi e svantaggi

Vantaggi	Svantaggi
Riduce l'influenza del questionario sull'intervistato	Rende difficile assicurare l'uniformità tra gli intervistatori (sia in termini di capacità di estrarre dall'intervistato informazioni ed opinioni, sia in termini di capacità di registrarle)
Sollecita un'ampia varietà di risposte	Lo spazio lasciato per registrare la risposta influenza la registrazione delle risposte (poco spazio - risposte brevi, molto spazio - risposte lunghe
Fornisce una buona introduzione ad un argomento	Gli intervistati più articolati (anche se non necessariamente più informati o consapevoli) si esprimono più facilmente dei meno articolati
Fornisce un contesto in cui interpretare altre domande	Alcuni intervistati trascurano le osservazioni più pertinenti perché sembrano ovvie
Consente all'intervistato di esprimersi con i suoi termini sull'argomento	Difficile codificare a posteriori le domande aperte
Aiuta ad elaborare domande più precise (analisi esplorativa)	

mente dei meno articolati. Dall'altro lato è più difficile codificare *a posteriori* le domande aperte. L'attendibilità delle codifiche dipende ovviamente dalla facilità con la quale è possibile costruire categorie di codifica.

In alcuni casi, è possibile stabilire in anticipo le categorie nelle quali ricadranno le risposte e quindi viene affidato all'intervistatore (piuttosto che al codificatore) il compito di classificare il soggetto nella categoria di pertinenza. Ad esempio, nel questionario per il CfIT l'età è catalogata in 7 classi e l'intervistatore procede direttamente ad assegnare il caso alla classe di pertinenza sulla base della risposta dell'intervistato. Vi sono pro e contro nella precodifica da parte dell'intervistatore. In genere si preferisce invece affidare la codifica al codificatore quando è necessario assicurarsi una uniformità di trattamento. Quando le risposte non possono essere anticipate, quando i raggruppamenti non possono essere ricavati *a priori* e quando la codifica è troppo complicata per cui è difficile assicurare l'uniformità tra gli intervistatori[27], allora si preferisce affidare questi compiti ad un codificatore differente dall'intervistatore. Sebbene si ritenga da parte di alcuni che la precodifica da parte dell'intervistatore introduca una distorsione, Payne cita una ricerca che mostra come ciò non sia sempre vero[28]. Vi è comunque una tendenza degli intervistatori meno esperti a introdurre più frequentemente distorsioni nelle procedure di classifica rispetto agli intervistatori meno esperti. D'altro canto, la precodifica da parte dell'intervistatore accelera i tempi di registrazione dei dati e questi è spesso meglio attrezzato a interpretare correttamente le risposte dell'intervistato rispetto al codificatore che sta in un luogo diverso da quello di intervista. Payne suggerisce un possibile compromesso tra queste due alternative: registrare le risposte verbatim e precodificarle nelle categorie predisposte e poi verificare la codifica più tardi[29].

Per avere una idea della complessità del compito e della varietà delle risposte, si riporta nel caso della domanda 1 sopra citata del questionario CfIT, le categorie utilizzate per codificare le risposte aperte:

[27] S.L. Payne, *The Art of ...*, *cit.* p. 44.

[28] *Ibidem,* p. 45.

[29] *Ibidem,* p. 45.

Crimine/ordine pubblico/violenza/ vandalismo	Droga
Sanità pubblica/Servizio sanitario/ ospedali	Razza/Immigrazione/Immigranti
Disoccupazione/chiusura fabbriche/mancanza di industrie	Moralità/Comportamento individuale
Trasporto/trasporto pubblico	Povertà/Diseguaglianza
Istruzione/Scuola	Pensioni/Sicurezza Sociale
Economia/Situazione economica	Ambiente/Inquinamento
Problema della casa	Mercato Comue, Unione
Governo/partiti politici	Europea/Moneta Unica
Basse paghe/salari minimi	Carne/BSE/Mucca Pazza
Inflazione/Prezzi	Vita in campagna
Governo locale/tasse locali	Irlanda del Nord
Cibo geneticamente modificato	Sterlina/tasso di cambio/valore della sterlina
Tasse	AIDS
Difesa/Affari esteri	Altro
Benessere degli animali	Nessuno
	Nessuna opinione/no sa

5.4.2 Modalità di risposta

La maggiore attendibilità delle domande chiuse dipende dal fatto che lo stimolo appare molto più standardizzato rispetto alle domande aperte. Tuttavia, anche le domande chiuse hanno i loro problemi.

Prima di esaminare alcuni di questi problemi, è opportuno distinguere le domande chiuse in due tipi fondamentali: a scelta singola e a scelta multipla.

Nelle domande a scelta singola l'intervistato può indicare una sola risposta. Il tipo di più semplice di domanda singola è quella *dicotomica* in cui la scelta è tra due sole alternative. È la formulazione più semplice, più frequente ed anche quella che – secondo alcuni, fra cui Gallup – si avvicina di più al modo in cui facciamo comunemente le nostre scelte. Tuttavia, anche questo tipo di domande, apparentemente più semplici, possono introdurre distorsioni nelle informazioni. Ciò succede quando:

1) *Non esistono solo due alternative*. Le domande dicotomiche presuppongono solo due risposte, ma spesso le risposte possibili non sono solamente due. Un primo caso è rappresentato da quelli che non hanno opinioni. A volte il problema può essere rappresentato dal fatto che pur essendoci due sole alternative, alcuni non hanno nessuna posizione al riguardo perché non hanno un'opinione o sono indifferenti. Il problema è cosa fare con costoro. Esamineremo questo tipo di problemi tra poco, parlando delle scale Likert. Un secondo caso è quello in cui tra due alternative l'intervistato dà una risposta con qualificazioni o precisazioni. Payne fa l'esempio delle risposte ad una semplice domanda come[30]: *Andrà a vedere la partita o no?* Alcuni è possibile che rispondano un *Si, se il tempo migliora* o cose del genere. Che fare di questi casi?

Un primo modo di affrontare il problema è considerare tutti coloro che rispondono "*Sì, se*" come favorevolmente predisposti e quindi contar-

[30] *Ibidem,* p. 60.

li come Sì. A sostegno di questa scelta vi è anche il fatto che anche alcuni di coloro che rispondono semplicemente sì possono avere in mente considerazioni di questo genere. Il problema è che, in questo caso, l'argomento vale anche per coloro che rispondono *No, a meno che*. Essi andrebbero classificati come un No, ma di fatto vi sono poche differenze tra coloro che dicono *Sì, se il tempo migliora* e coloro che dicono *No, a meno che il tempo migliori*. Un secondo modo di affrontare il problema è classificare solo le risposte senza qualificazioni, considerando esplicitamente tutte le altre risposte qualificate come degli analoghi del "Non so". Una terza soluzione è quella di considerare esplicitamente le risposte qualificate nelle categorie di risposta, per cui la domanda sarebbe del tipo:

Lei ha intenzione di andare alla partita o no?
❍ *Si*
❍ *No*
❍ *Risposta qualificata*
❍ *Non sa*

Se si intende forzare l'intervistato a rispondere, possiamo esplicitamente porre un riferimento nella domanda, come in questo caso:

Lei ha intenzione di andare sicuramente alla partita o no?
❍ *Si*
❍ *No*
❍ *Risposta qualificata*
❍ *Non sa*

In questo caso, le risposte qualificate sono distinte da quelle di coloro che non sanno cosa faranno.

2) *Esiste un'alternativa di mezzo*. Prendiamo la seguente domanda:

Q.1 MOSTRA CARTELLINO C (R) Le leggerò ora alcune condizioni e servizi collegati con diverse modalità di trasporto. Per favore, può dirmi leggendo questo cartellino, come giudica ciascuno di essi? Mi legga solo il numero da lei scelto. Prima di tutto, vorrei che lei mi valutasse… LEG-

	Molto buoni	Abbastanza buoni	Né buoni né cattivi	Abbastanza cattivi	Molto cattivi	Non risponde
Velocità degli autobus locali						
Numero di posti disponibili						
Pulizia						
Affollamento/comfort						
Puntualità						
Frequenza						
Utilità delle informazioni						
Sicurezza personale sull'autobus o alle fermate						
Tariffe						

GERE LE AFFERMAZIONI DA A AD F. RUOTARE L'ORDINE. UN CODICE PER CIASCUN ITEM

Il problema in queste domande è se l'alternativa intermedia (né buono né cattivo) debba essere menzionata esplicitamente o no. Quasi sicuramente, le risposte saranno differenti a seconda che, tra le risposte, sia menzionata o meno l'alternativa intermedia. Se menzionata, un numero minore di persone sceglierà le due alternative estreme sia perché alcune persone preferiscono scegliere la via di mezzo, soprattutto se la domanda è su un tema sul quale non ha una opinione precisa, sia perché menzionandola esplicitamente si attira l'attenzione su di essa. Payne suggerisce che se ciò che interessa è la *direzione* a cui tende la gente, è meglio ignorare la via di mezzo[31]. Se ciò che interessa è discriminare le convinzioni di quelli che hanno un'opinione al riguardo, allora è meglio suggerire esplicitamente la via di mezzo.

3) *Le alternative sono di differente forza*. La formulazione delle alternative può avere un effetto sulle risposte e sulla proporzione di indecisi. Meno estreme sono le alternative, più frequentemente queste saranno scelte e viceversa. Payne arriva a proporre una gradazione delle alternative, che riportiamo, in ordine di crescente estremismo[32]:
   - Buona-cattiva idea
   - Preferisce o no
   - Approva-disapprova
   - Pro-contro
   - Favore-contrario
   - Vota pro o contro
   - Richiede-respinge

Ad esempio è stato trovato (Tabella 5.3) che una formulazione in cui l'alternativa è *fare una nuova legge* produce una percentuale più elevata di intervistati favorevoli di quella in cui l'alternativa è *modificare la costituzione*.

4) *Le alternative non sono complementari*. In genere, le alternative dicotomiche sono chiaramente opposte, ma in alcuni casi l'una può non essere esattamente il complemento dell'altra. Se le due alternative sono asimmetriche, una moderata e l'altra estrema, la distribuzione

Tabella 5.3 - Effetto di formulazioni alternative di una stessa alternativa

*Lei sarebbe favore ad **una nuova legge** [**cambiare la costituzione**] per impedire che il Presidente degli Stati Uniti serva per un terzo mandato?*

	Una nuova legge	**Cambiare la Costituzione**
	%	*%*
Si	36	26
No	50	65
Nessuna Opinione	14	9
Totale	**100**	**100**

Fonte: Payne (1951: 65).

[31] *Ibidem,* p. 64.

[32] *Ibidem,* pp. 64-65.

delle opinioni può risultarne alterata. A volte, tuttavia, si vuole evitare proprio la complementarietà. Invece di chiedere se il salario dell'intervistato è troppo basso o troppo alto, è più opportuno chiedere invece se il salario è quello giusto o è troppo basso.

Un secondo tipo di domande chiuse è quello che prevede più di due alternative di risposta. Queste domande sono fondamentalmente di due tipi: scelta tra molteplici alternative (problema di *varietà*) e scelta tra gradazioni differenti dell'atteggiamento (problema di *intensità*).

Quanto alle domande che prevedono la scelta tra diverse alternative, in genere l'intervistatore consegna all'intervistato un cartellino contenente le varie alternative, che poi provvede a leggere all'intervistato stesso (per facilitare chi ha difficoltà di lettura o è analfabeta). I problemi fondamentali in questo tipo di domande – che sottolineano la *varietà* delle risposte possibili – sono i seguenti:

a) La disposizione delle alternative. L'ordine con cui sono presentate le alternative non è irrilevante e dipende dal fatto che siano riportati numeri o concetti. Nel caso dei *numeri*, si è riscontrato che gli intervistati tendono a scegliere quelli nel mezzo della lista. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che se l'intervistato non conosce la risposta, nel cercare di indovinare la risposta esatta, seleziona una alternativa che non sia agli estremi. Di fatto questo è anche il modo di procedere di colui che costruisce il questionario. Individuato il valore esatto, si centrano intorno ad esso le alternative. Il problema con queste domande è che non si è in grado di sapere quanti sono quelli realmente al corrente del numero esatto, poiché non si possono individuare con precisione chi si lancia ad indovinare. Un'alternativa è quindi porre la risposta giusta ad uno dei due estremi. D'altro lato, in questo caso, bisogna anche stare attenti a come si presentano le alternative, perché gli intervistati tendono ad usare la distribuzione presentata come una traccia sulla base della quale farsi un'idea su qual è la risposta giusta. Se i valori ad un estremo sono eccessivamente differenti da quelli all'altro estremo, questa indicazione può orientare gli intervistati incerti.

Nel caso in cui le alternative sono *idee* o *affermazioni* invece gli intervistati procedono esattamente all'opposto: preferiscono selezionare quelle affermazioni che sono nelle posizioni estreme, all'inizio o alla fine, piuttosto che nel mezzo. La soluzione preferibile in questi casi è quella di ruotare l'ordine delle risposte casualmente. Ciò è ancora più frequente nelle interviste telefoniche, in cui l'intervistatore non può avvalersi di ausili visivi e l'intervistato tende a ricordare le affermazioni o items ascoltati per primi o per ultimi.

b) Esaustività della lista. Poiché la lista delle alternative predetermina fortemente le risposte, bisogna stare molto attenti ad includere *tutte* le alternative rilevanti. Solo poche persone infatti sono disposte a menzionare esplicitamente un'alternativa non menzionata. Le possibili conseguenze sono essere illustrate dall'esempio illustrato nella Tabella 5.4:

Tabella 5.4 - Effetto di liste alternative di risposte

Immagini che vi sia un piano per fornire ai lavoratori sussidi di disoccupazione o per motivi di salute attraverso un fondo pensionistico. Chi dovrebbe gestire il fondo: le compagnie, il governo o i sindacati?

Risposte	**3 scelte**[a]		**7 scelte**[b]	
Governo	33%		18%	
Sindacato	18		4	
Impresa	18		13	
Impresa e sindacato	7	15%	18	52%
Impresa e governo	1		8	
Sindacato e governo	1		5	
Tutti e tre	6		21	
Nessuna opinione	16		13	
Totale	**100**		**100**	

[a] Le prime tre scelte erano indicate esplicitamente, le altre erano offerte volontariamente dagli intervistati
[b] Le sette scelte erano tutte offerte esplicitamente.

Quando solo tre possibili alternative sono menzionate, il governo appare l'autirotà preferita da una maggioranza relativa degli intervistati. Ma in realtà, come rivela l'ultima colonna della Tabella 5.4, le soluzioni preferite dalla maggioranza assoluta degli intervistati sono quelle in cui i fondi vengono gestiti da una combinazione di attori pubblici e privati. Tuttavia, in assenza di una esplicita indicazione di queste alternative, solo il 15% se la sente di menzionarle esplicitamente.

Questa regola non vale sempre. A volte, può essere giustificato escludere esplicitamente una alternativa dalla lista, se questo rischia di alterare la distribuzione delle risposte dominando la scelta. Questo è, ad esempio, il caso nella valutazione delle merci, quando il prezzo diviene una considerazione così ovviamente prevalente da polarizzare tutta l'attenzione.

c) *Equilibrio della lista*. Un altro problema può essere rappresentato dal fatto di presentare una lista di alternative che sia equilibrata. Se, nell'elencare una serie di argomenti a favore o contrari allo sviluppo del trasporto pubblico, le affermazioni a favore (o contrarie) sono in numero superiore a quelle contrarie (o favorevoli), le percentuali di intervistati che risultano a favore (o contrari) di quella soluzione può risultare maggiore per il semplice effetto di una lista disequilbrata.
d) *Numero di items*. Una serie di esperimenti condotti negli anni '50 e riconfermati negli anni '70 hanno rivelato che gli intervistati non riescono a tenere a mente più di 6 alternative. Comunque, molto dipende da quanto la persona ha riflettuto sull'argomento e da quanto esso è rilevante per lui. Per gli appassionati di calcio non ha molta importanza quanto sia lunga la lista delle squadre, perché quella preferita sarà selezionata senza incertezze.

Un secondo tipo di domande si preoccupa di accertare la *intensità* degli atteggiamenti degli intervistati. Riprendendo l'esempio sopra riportato della domanda che chiedeva l'atteggiamento dell'intervistato

verso il servizio di trasporti locali, il giudizio andava formulato su una scala che da molto buono arrivava a molto cattivo. L'idea è che chi è più intensamente ostile (o favorevole) al servizio sceglierà più frequentemente le categorie estreme di chi è meno intensamente coinvolto.

Anche in questo caso si pone il problema dell'intervistato indifferente, che non ha mai pensato a questo tema o non ha una opinione al riguardo. I problemi sono sostanzialmente di due tipi[33]: (a) se dare o meno una opzione *neutrale* in una domanda e (b) se incoraggiare l'intervistato a rispondere anche se non ha una opinione precisa. Posto che non vi è *una* soluzione a questi problemi, ma molto dipende da cosa si vuole misurare e da ciò che sappiamo dell'intervistato, la letteratura al riguardo raccomanda diverse soluzioni.

Un primo problema è quello delle persone che si vedono neutrali o indifferenti rispetto ad un certo tema. Se si desidera far emergere questo gruppo – mediamente oscillante intorno al 10-20% degli intervistati – allora è opportuno menzionare l'alternativa intermedia nelle modalità di risposta. Un secondo problema è quello di coloro che danno una risposta anche quando non hanno alcuna opinione. Schuman e Presser hanno calcolato in diversi esperimenti che almeno un terzo degli intervistati è disposto a dare la sua opinione anche su una proposta di legge totalmente inventata e sulla quale, di conseguenza, non sa nulla – se la domanda non consente l'opzione "non so" – ma che il 90% di costoro selezionerebbero l'opzione "non so" se questa fosse *esplicitamente* letta dall'intervistatore[34]. In media, si è calcolato che offrendo esplicitamente l'opzione "non so" si eleva la percentuale di coloro che la scelgono all'incirca di un quinto.

5.5.3 La formulazione delle domande

Negli ultimi anni è cresciuto enormemente l'interesse per gli effetti della *formulazione delle domande* sulle risposte. Sin dalla nascita delle inchieste di opinione apparve chiaro che anche i termini più innocenti ed apparentemente ovvi possono produrre differenze inaspettate. Questo, oltre che suscitare continue sorprese tra i non addetti ai lavori (e costituire uno dei cavalli di battaglia di coloro che criticano l'utilità delle inchieste di opinione nelle scienze sociali), rappresenta una sfida per qualsiasi studioso serio.

Un classico, e ormai famosissimo, esempio delle inaspettate conseguenze prodotte da semplici cambiamenti nei termini usati, individuato da Rugg[35], è quello di una domanda in cui si chiede se sia opportuno consentire ovvero proibire discorsi pubblici contro la democrazia. Le due domande sotto riportate hanno lo stesso contenuto semantico:

Lei ritiene che negli Stati Uniti dovrebbero essere consentiti discorsi pubblici contro la democrazia?

Lei ritiene che negli Stati Uniti dovrebbero essere proibiti discorsi pubblici contro la democrazia?

Sebbene il contrario di *consentire* sia proibire e quindi ci si dovrebbe aspettare una distribuzione delle risposte analoga nelle due formulazioni, il risultato che otteniamo è sorprendetemente diverso (Tabella 5.5):

[33] R.K. Schutt, *Investigating the ..., cit*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1996, pp. 280-282.

[34] H. Schuman, S. Presser, *Questions and Answers in Attitude Surveys. Experiments on Question Form, Wording, and Context*, New York Academic Press, New York, 1981.

[35] Citato in S.L. Payne, *The Art of ..., cit.,* p. 57.

Tabella 5.5 - Atteggiamento verso i discorsi pubblici contro la democrazia

Lei ritiene che negli Stati Uniti dovrebbero essere…

CONSENTITI discorsi pubblici contro la democrazia		**PROIBITI discorsi pubblici contro la democrazia**	
Consentiti	21%	Non proibiti	39%
Non consentiti	62%	Proibiti	46%
Senza Opinione	17%	Senza Opinione	15%
Totale	**100%**	**Totale**	**100%**

Fonte: Payne (1951: 57).

Evidentemente, le persone sono più disposte a dire che qualcosa non va consentito piuttosto che dire che qualcosa va proibito. In questo caso, il suggerimento è di formulare la domanda menzionando esplicitamente entrambe le alternative: *Lei ritiene che negli Stati Uniti dovrebbe essere consentiti o proibiti discorsi pubblici contro la democrazia?*

Tuttavia, il problema di individuare gli effetti di formulazioni diverse delle domande sulla distribuzione delle risposte non è totalmente imprevedibile. La letteratura al riguardo ha individuato diverse fonti di problemi nell'attendibilità degli stimoli sottoposti all'intervistato, sollecitando chi costruisce i questionari a prestarvi attenzione.

Domande vaghe, ambigue, imprecise o lunghe

Un primo problema è quello della *vaghezza* dei concetti. Numerosi studi, sin dai primi anni delle inchieste di opinione[36] mostrano come anche concetti apparentemente semplici come "gente", "lavorare duro" e "come prima" significano per gli intervistati cose diverse. Un esempio più sottile è contenuto in questa domanda apparentemente chiara: "In quale classe sociale colloca i suoi genitori? classe superiore, media-superiore, media, media-inferiore o inferiore?" Il problema qui nasce dal verbo "collocare" che può far riferimento sia alla classe sociale cui i propri genitori appartengono attualmente sia alla classe sociale cui i genitori meriterebbero di appartenere[37]. Le cose sono ancora più complicate quando si inseriscono parole tecniche o difficili. Parole come "integrazione sociale" e "differenziazione funzionale" sono utilizzate solo da persone con un elevato livello di istruzione. D'altro canto, termini gergali e colloquiali, possono essere conosciuti solo da certi segmenti della popolazione. A volte, i concetti usati non sono di per sé ambigui, ma evocano pregiudizi o stereotipi. Questo è il caso di molte domande su argomenti razziali.

Una domanda può essere ambigua anche perché include al suo interno due o più domande. Un esempio, sempre tratto dal CfIT è il seguente:

Q9. *MOSTRARE CARTELLINO G (R) Lei ritiene che la politica dei strasporti del governo dovrebbe focalizzarsi più alla soluzione dei problemi stradali e ferroviari locali o dei problemi della rete nazionale? UNA SOLA RISPOSTA*

[36] Cantril H. e E.Fried (1944), *The Meaning of Questions*, in *Gauging Public Opinion*, a cura di Hadley Cantril, Princeton University Press, Princeton, NJ, pp. 4-6.

[37] K.D. Bailey, *Metodi della..., cit,* pp. 135.

- ❍ Problemi stradali e ferroviari locali
- ❍ Problemi stradali e ferroviari nazionali
- ❍ Né gli uni né gli altri
- ❍ Nessuna opinione/non sa

Sebbene l'enfasi sia sul livello di azione, locale o nazionale, è evidente che le persone che ritengono che il governo dovrebbe concentrarsi a livello locale per la viabilità e a livello nazionale per il trasporto ferroviario non saprebbero in quale alternativa collocarsi.

Domande astratte

Le domande dovrebbero riferirsi sempre a temi concreti e specifici. Se ci si riferisce a sentimenti o sensazioni, è opportuno specificare il periodo di tempo e/o l'evento a cui ci si riferisce[38]. Per questo è preferibile domandare "In quanti giorni della scorsa settimana ha letto il giornale", piuttosto che "Quanto spesso legge il giornale? (Frequentemente, raramente o mai)". Quando si richiede di ricordare eventi od esperienze vissute o conosciute nel passato, non bisogna spingersi troppo oltre nel tempo. Alla domanda "Negli ultimi 12 mesi quante volte ha visto o ha parlato con un dottore?" il 60% degli intervistati riporta un numero di visite *inferiore* a quello che risulta dalla lettura delle loro cartelle cliniche. Fenno, confrontando le risposte di un gruppo di congressisti americani con le loro agende di appuntamenti, trovò che costoro tendevano ad esagerare il numero di viaggi compiuti nel distretto elettorale, rispetto a quelli effettivamente risultanti dalle loro stesse agende di lavoro. Conviene perciò limitarsi alle esperienze più recenti ed in genere non andare mai oltre il mese, a meno che non siano eventi di tale portata da non essere dimenticati facilmente (una guerra mondiale, la morte dei genitori, etc.). Ovviamente sarebbe preferibile avere criteri di verifica oggettivi con i quali confrontare le risposte, ma non sempre ciò è possibile.

Domande viziate

Le domande non dovrebbero influenzare la risposta dell'intervistato in una direzione piuttosto che in un'altra. Ad esempio la domanda "Lei non fuma, vero?" è distorta rispetto alla più neutrale "Lei Fuma?"[39]. Certi termini evocano reazioni sterotipiche od ideologiche. Nel 1974, il 18% degli intervistati americani erano a favore dell'invio di truppe in Vietnam in risposta alla domanda "Se una situazione come quella del Vietnam si sviluppasse in un'altra parte del mondo...", mentre il sostegno saliva al 33% quando la domanda menzionava il fatto che le truppe fossero inviate per "fermare una conquista comunista"[40]. Il semplice menzionare la parola comunismo elevava di 15 punti percentuali il sostegno all'invio all'estero delle truppe americane. Più in generale, è frequente che il riferimento alle autorità (governo nazionale, sindaco, etc.) elevi il livello di sostegno per una proposta[41]. D'altro canto, alcune inchieste hanno trovato che l'effetto del riferimento dell'autorità nella domanda produce effetti diversi nei simpatizzanti o meno con il governo e in classi sociali differenti.

[38] K.D. Bailey, *Metodi della..., cit,* pp. 139-140.

[39] K.D. Bailey, *Metodi della ..., cit,* p. 140.

[40] R.K. Schutt, *Investigating the..., cit*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1996, p. 276.

[41] In alcune circostanze può essere rilevante distinguere tra la distribuzione delle opinioni che si ottiene menzionando le autorità e quella che si ottiene non menzionandole. Non menzionandola, si coglie la distribuzione delle opinioni "in astratto", mentre menzionandola si coglie il sostegno concreto che una misura pubblica otterrebbe dalla popolazione.

Domande imbarazzanti o compromettenti

Anche la natura dei temi trattati può produrre distorsioni. Argomenti come la sessualità, il suicidio, certe malattie (es. AIDS) o comportamenti illegali sono così delicati da suscitare la tendenza a fornire risposte *normative*, ossia risposte coerenti con le norme sociali prevalenti, anche quando non corrispondono alle reali opinioni dell'intervistato. L'intervistato, in altre parole, risponde ciò che ritiene socialmente accettabile e non quello che genuinamente pensa. In questo caso "Le domande dovrebbero essere formulate in modo da dare per scontato che egli adotti quel comportamento, costringendolo così a negarlo quando non lo tiene (oppure quando non vuole assolutamente ammetterlo): in altre parole, bisogna fare in modo che sia difficile per l'intervistato rispondere che non attua un certo comportamento se in realtà l'adotta"[42]. Ad esempio, per conoscere il consumo di alcolici è più appropriato chiedere "Alcuni medici ritengono che il consumo di alcolici sia dannoso, mentre altri ritengono che sia benefico. Qual è il suo parere?", piuttosto che domandare apertamente se consuma alcolici.

5.4.4 L'ordine delle domande

A partire dagli anni '80 si è cominciato a realizzare che anche il contesto in cui viene posta la domanda ha importanza. Apparentemente, la/le domanda/e precedenti hanno una influenza sulle risposte alla domanda successiva, spesso rovesciando la natura della distribuzione. La Tabella 5.6 illustra questo effetto[43].

Alla domanda se un giornalista comunista dovrebbe avere la possibilità di entrare in America e di inviare liberamente notizie al suo paese, il 73% rispondeva di sì se essa era preceduta da una domanda in cui si chiedeva se i giornalisti americani dovrebbero avere analoghe possibilità in Russia. Quando invece la domanda sui giornalisti americani veniva chiesta dopo, solo il 36% avrebbe fatto entrare liberamente un giornalista comunista.

L'esperienza distillata dagli studi sul contesto[44] segnala alcune regole generali da seguire per ottenere il maggior numero di risposte sincere da tutti gli intervistati, riducendo i rischi di distorsione e mantenendo alto il livello di interesse: (a) partire dal generale e dal facile, per arrivare al particolare e al difficile; (b) seguire un ordine logico nell'intervista e (c) variare lunghezza e complessità delle domande.

[42] K.D. Bailey, *Metodi della..., cit.,* p. 141.

[43] K.D. Bailey, *Metodi della..., cit,* pp.. *Measuring the American Mind,* Wadsworth/Thomson Learning, Scarborough, Canada, 2000, p. 62.

[44] Il riferimento classico è H. Schuman, S. Presser, *Questions and Answers..., cit.,* Una rassegna in N. Schwarz, S. Sudman (a cura di), *Context Effects in Social and Psychological Research,* Springer-Verlag, New York, 1992. Una rapida sintesi in italiano è K.D. Bailey, *Metodi della..., cit.,* pp. 159-163.

Tabella 5.6 - Effetto del contesto

Giornalista comunista: *Lei ritiene che gli Stati Uniti dovrebbero lasciar entrare qui i giornalisti comunisti di altri paesi e far inviare ai loro giornali le notizie così come le vedono loro?*
Giornalista americano: *Lei ritiene che un paese comunista come la Russia dovrebbe lasciar entrare i giornalisti americani e far inviare ai loro giornali in America le notizie così come le vedono loro?*

	% Si al giornalista comunista	% Si al giornalista americano
Giornalista comunista chiesto prima	36%	66%
Giornalista americano chiesto prima	73%	90%

Fonte: Bardes e Oldendick (2000, 62), rielaborato da Schuman e Presser (1981, 31).

5.4.5 Una comparazione delle diverse modalità di somministrazione

Per riassumere quanto siamo venuti dicendo, in questa sezione riassumeremo vantaggi e svantaggi delle diverse modalità di rilevazione, in relazione ai tre ordini di problemi che più spesso costituiscono una fonte di errore nelle inchieste: campionamento, disegno del questionario e intervista. La Tabella 5.7 riassume le caratteristiche distintive dei tre principali tipi di rilevazione sotto diversi profili[45].

La scelta della modalità di rilevazione è dettata dai vantaggi e svantaggi[46] di ciascuna di esse, che sono funzione di molti fattori, non ultimo i costi e i tempi. L'inchiesta postale si raccomanda per costi e tempi contenuti, per la maggiore quantità di tempo che l'intervistato può dedicare alle risposte, per le garanzie di anonimato e per l'assenza di effetti dovuti alla presenza dell'intervistatore[47]. Il principale limite di questo metodo è il basso numero di persone che rispondono e le distorsioni che ciò può introdurre nel campione (ad esempio, se le persone più interessate e più istruite rispondono prima e in maggior numero, la distribuzione delle opinioni sarà più polarizzata di quella che si otterrebbe se rispondessero in egual misura anche gli indifferenti), nella mancanza di controllo dell'ambiente in cui avviene l'intervista, nel maggior numero di domande senza risposta e nella minore flessibilità del questionario (che non consente ad esempio domande spontanee). L'intervista faccia-a-faccia è più flessibile e spontanea, consente un maggiore controllo sull'ambiente e permette questionari più lunghi, complessi ed articolati. Il tasso di risposte è molto più elevato delle interviste postali. A fronte di questi vantaggi vi sono i costi più elevati, i tempi più lunghi e gli effetti introdotti dalla presenza dell'intervistatore.

Le interviste telefoniche sono più rapide e meno costose di quelle faccia-a-faccia[48], assicurano la maggiore controllabilità del contesto di intervista ed un certo anonimato. I limiti risiedono nell'impossibilità di formulare domande complesse o di presentare aiuti visivi, nella dif-

[45] F.J. Fowler, *Survey..., cit*, pp. 55 e ss.

[46] *Ibidem,* pp. 38 e ss.

[47] K.D. Bailey, *Metodi della ..., cit,* pp. 184-201.

[48] D.A. Dillman, (*Mail and Telephone Surveys. The Total Design Method*, John Wiley Interscience, New York, 1982) sostiene che il costo medio per rispondente è di 4,33 dollari per le inchieste postali, di 23,45 dollari per le inchieste telefoniche e di 54,82 per le inchieste faccia-a-faccia. Uno studio sistematico condotto circa venti anni fa conclude che le interviste faccia-a-faccia sono 2,5 volte (R.M. Groves, R.M. Kahn, *Survey by Telephone: A National comparison with personal interview*, New York, NY, Academic Press, 1979) più costose di quelle telefoniche. Calcoli più recenti (K.D. Bailey, *Metodi della..., cit,* p. 64) sembrano indicare che le interviste faccia-a-faccia siano 5,8 volte più care di quelle telefoniche e 16,6 volte più costose di quelle postali.

Tabella 5.7 - Vantaggi e svantaggi dei diversi disegni di inchiesta

Caratteristiche		**Tipo di inchiesta**	
	Postale	**Telefonica**	**Faccia-a-faccia**
Costo	Basso	Intermedio	Elevato
Tempi	Contenuti	Rapidi	Lunghi
Questionari	Molto strutturati	Abbastanza strutturati	Anche poco strutturati
Effetti Intervistatore	Assenti	Modesti	Elevati
Controllo situazione di intervista	Nessuno	Elevata	Modesta
Campionamento	Problematico (non risposte e non ritorni)	Non problematico (ma limitato dallo strumento telefonico)	Non problematico
Garanzia anonimato	Elevata	Intermedia	Bassa
Durata intervista	Molto lunga (> 1 ora) e comoda	Breve (30 minuti max) e scomoda	Media (1 ora max) e di comodità variabile

ficoltà di mantenere la collaborazione (per cui, analogamente alle interviste postali, i più interessati ed istruiti è più probabile che restino sino alla fine dell'intervista) e nella possibilità che l'anonimato del mezzo generi diffidenza.

5.5 Conclusioni

L'inchiesta di opinione è una tipica tecnica di consultazione e come tale è stata sperimentata, con un certo successo, in Inghilterra[49]. Nella guida alla consultazione elaborata dalll'ufficio del gabinetto del Primo ministro[50] tra i vantaggi principali di questo metodo vengono indicati la rappresentatività, versatilità ed attendibilità dei risultati. Tra i principali limiti – al di là di quelli che scaturiscono da errori nel disegno dell'inchiesta e che sono stati al centro della discussione in questo stesso rapporto – due sono quelli che emergono con maggiore chiarezza: costi e tempi.

Le inchieste, in particolare quelle faccia-a-faccia, richiedono un certo investimento (attualmente una domanda per una inchiesta faccia-a-faccia può costare sulle 100.000-150.000 lire a persona), che non tutte le amministrazioni pubbliche sono in grado di sostenere; tempi di realizzazione piuttosto lunghi per le esigenze di consultazione e valutazione delle amministrazioni e una infrastruttura di conoscenze statistiche, psicologiche e tecniche che non tutte le amministrazioni possono possedere *in-house* e che quindi contribuiscono a far lievitare i costi.

Se quindi i *trade-offs* sono abbastanza chiari, resta tuttavia da segnalare, sulla base delle esperienze disponibili, alcune considerazioni rilevanti per la conduzione delle inchieste nell'ambito delle attività di consultazione che non pertengono essenzialmente alla tecnica dell'inchiesta, ma al suo uso nel settore della consultazione. Ci riferiamo qui alla tensione, evidenziata nell'esperienza dei *People's Panel* inglesi, tra scopi di *consultazione* e scopi di *informazione*[51]. Soggiace infatti alla filosofia della consultazione, almeno in quella effettivamente attuatasi, l'idea che essa non abbia solo scopi informativi – cioè migliorare la qualità e precisione dei servizi diretti agli utenti, ritagliandone le erogazioni alle esigenze effettive – ma anche politici – creare cioè una "*partnership* di lavoro", per usare le parole del *Service-First* inglese – che mostri effettivamente la rispondenza delle politiche di governo alle esigenze dei cittadini. L'esperienza inglese (Page, 1998) rivela che questi due obiettivi – la *responsiveness* politica del governo e la necessità di acquisire informazioni sui bisogni, esigenze ed aspettative della popolazione – sono fonti di possibili tensioni[52]. L'esigenza di coinvolgere e rendere partecipi gli utenti delle politiche governative, a tutti i livelli, può entrare in conflitto con alcuni dei principali vantaggi della tecnica dell'inchiesta, fra cui la capacità di offrire una adeguata rappresentazione delle domande ed esigenze di una popolazione e la possibilità di valutare i costi e i benefici di un intervento in maniera standardizzata.

[49] Cabinet Office, *The People's Panel: The First Year Evaluation*, Final Report, aprile 2000.

[50] Cabinet Office, *An Introductory Guide. How to Consult your Users*, Cabinet Office, Service First Publications, London (http://www.servicefirst.gov.uk), pp. 52-56.

[51] Non va comunque dimenticato che i *panels*, la rilevazione sistematica e ripetuta nel tempo degli stessi intervistati, pongono problemi particolari di attrito e collaborazione, dei quali non vi è spazio per discuterne in questa sede.

[52] B. Page, *The People's Panel ...*, *cit.*

I problemi scaturiscono dal fatto che l'esigenza di coinvolgere attivamente gli utenti può incidere (negativamente) sulla rappresentatività e qualità delle informazioni raccolte. Un attivo coinvolgimento può avere i seguenti effetti negativi:

"Condizionamento" degli intervistati.
Le inchieste utilizzate come strumento di consultazione implicano un livello di interazione tra intervistati ed intervistatori differente dalle tradizionali *survey*. Ciò può produrre una serie di distorsioni nella rappresentatività e qualità delle informazioni. Per menzionarne alcuni, vi sono gruppi sociali – più precisamente le classi inferiori e i settori politicamente avversi al colore politico del governo – poco disposti a collaborare con iniziative che provengono apertamente dal governo stesso; solo una quota modesta della popolazione (stimata in Inghilterra, un paese ad elevata cultura civica, intorno al 17-22%)[53] è disponibile a farsi coinvolgere in attività consultive e quelli disponibili tendono ad essere più anziani ed urbanizzati. Inoltre, un attivo coinvolgimento degli intervistati può distorcere la qualità dei risultati ottenuti, creando *empatia* con le autorità consultanti.

Rappresentatività degli intervistati.
Uno dei principali vantaggi delle inchieste è la rappresentatività delle informazioni raccolte. Tuttavia, le esigenze di consultazione possono alterare la rappresentatività del campione, per ragioni in parte analoghe a quelle esposte ora. I gruppi sociali che ragiscono in maniera scettica o critica ai tentativi di consultazione, che sono poco disponibili a queste iniziative e che sono difficili da raggiungere (ad esempio gli abitanti delle zone più arretrate del paese e le coorti di età più giovani) alterano la rappresentatività del campione selezionato. Inoltre, i temi oggetto di consultazione possono ulteriormente contribuire a selezionare il campione. L'inchiesta, per assicurare la rappresentatività, deve essere costruita in modo da alimentare l'interesse e la motivazione a partecipare degli intervistati. Nel 15% dei casi di rifiuti a partecipare al *People's Panel*, la causa indicata è la mancanza di interesse. Inoltre, quando i temi oggetto dell'inchiesta sono considerati poco rilevanti per i soggetti intervistati, costoro tenderanno ad abbandonare l'intervista più frequentemente, alterando lo spettro di opinioni – e quindi la valutazione dei costi e dei benefici – dei soggetti consultati.

Va infine ricordato – come fa opportunamente Page in una rassegna dei problemi incontrati dal *People's Panel* – che l'intervista come tale non necessariamente coinvolge i partecipanti[54]. Se lo scopo principale dell'iniziativa è eminentemente *consultivo* piuttosto che *conoscitivo*, è necessario immaginare altre forme di intervento e di rilevazione rispetto all'inchiesta classica (sia essa condotta in un solo punto nel tempo, in punti temporali diversi o nella forma del *panel*), quali ad esempio *deliberative polling*, nel quale un campione di intervistati è sottoposta a questionario, cui segue la fornitura di informazioni sui temi oggetto di inchiesta, una ampia discussione pubblica e si conclu-

[53] *Ibidem, cit.*
[54] *Ibidem,* p. 10.

de con una seconda rilevazione finale[55]; *focus groups* (sui quali si veda Corrao in questo libro), giurie di cittadini, etc.[56].

Qualunque sia il punto di equilibrio tra consultazione e conoscenza sul quale l'inchiesta si colloca, resta il fatto che si tratta di una tecnica di rilevazione particolarmente complessa e costosa. Essa quindi richiede di essere selezionata quando effettivamente vi sono problemi di consultazione che devono essere tenuti presenti nella preparazione di un intervento. Non sempre le amministrazioni sono in grado *prima facie* di stabilire se l'intervento regolativo previsto avrà conseguenze per gli utenti. Perciò può essere utile immaginare tecniche, economicamente e logisticamente meno complesse, che forniscano queste preziose informazioni. Tra queste vi è senza dubbio il Delphi, di cui abbiamo parlato nel capitolo 4 in questo volume.

[55] Per un esempio di applicazione di questa esperienza si veda M. McCombs, A. Reynolds (a cura di), *The Poll with a Human Face. The National Issues Convention Experiment in Political Communication*, Lawrence Erlbaum Ass, Mahwah, NJ, 1999.

[56] Si consulti Cabinet Office, *An Introductory..., cit.* per la discussione di una ampia serie di tecniche di consultazione, con i loro vantaggi e svantaggi.

Bailey K.D., *Metodi della ricerca sociale*, Bologna, il Mulino, 1991.

Bardes B.A., Oldendick R.W., *Public Opinion. Measuring the American Mind*, Wadsworth/Thomson Learning, Scarborough, Canada, 2000.

Cabinet Office, *An Introductory Guide. How to Consult your Users*, Cabinet Office, ServiceFirst Publications, London, 2000 (http//www.servicefirst.gov.uk).

Cabinet Office, *The People's Panel: The First Year Evaluation*, Final Report, April 2000.

Cantril H., Fried E., *The Meaning of Questions*, in Hadley C. (a cura di), *Gauging Public Opinion*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1944, pp. 3-22.

Cicchitelli G., Herzel Amato, Montanari G.E., *Il campionamento statistico*, Bologna, il Mulino, 1992.

Commission for Integrated Transport- MORI, *The CfIT Report on Public Attitudes to transport in England*, Commission for Integrated Transport-MORI, July 2000.

Dillman Don A., *Mail and Telephone Surveys. The Total Design Method*, New York, John Wiley Interscience, 1982.

Fowler F.J. jr., *Survey Research Methods*, London, Sage, 1993.

Groves R.M., Couper M.P., *Nonresponse in Household Interview Surveys*, New York, John Wiley & Sons, 1998.

Groves R.M., Kahn R.M., *Survey by Telephone: A National comparison with personal interview*, New York, Academic Press, 1979.

Groves R.M., *Survey Errors and Survey Costs*, New York, John Wiley & Sons, 1989.

Hyman H.H., *Interviewing in Social Research*, The University of Chicago Press, Chicago, IL, 1975.

Kish L., *Survey Sampling*, New York, John Wiley & Sons, 1965.

Marbach G., *Le ricerche di mercato*, Torino, UTET, 1996.

McCombs M. e Reynolds A. (a cura di), *The Poll with a Human Face. The National Issues Convention Experiment in Political Communication*, Lawrence Erlbaum Ass, Mahwah, NJ, 1999.

Page B., *The People's Panel and Issues Confronting Panels*, in *Panels in Practice: Issues to consider*, Seminario organizzato dal Local Government Information Unit, Cabinet Office e Local Government Association, dicembre 1998.

Payne S.L., *The Art of Asking Questions*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1951.

Presser S., *The Use of Survey Data in Basic Research in the Social Sciences*, in Turner C.F., Martin E. (a cura di), *Surveying Subjective Phenomena*, New York, Russell Sage Foundation, New York, pp. 93-113.

Schuman H., S. Presser S., *Questions and Answers in Attitude Surveys. Experiments on Question Form, Wording, and Context*, New York Academic Press, New York, 1981.

Schutt R.K., *Investigating the social world. The process and practice of research*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 1996.

Schwarz N. e Sudman S. (eds.), *Context Effects in Social and Psychological Research*, Springer-Verlag, New York, 1992.

Sudman S. e N.M. Bradburn, *Response Effects in Surveys. A Review and Synthesis*, Aldine Publs, Chicago, IL, 1974.

6. Principio di precauzione e analisi di impatto della regolazione

6.1 Le nuove frontiere dell'analisi di impatto della regolazione

Per riuscire a misurarsi con l'ampiezza e con la complessità sempre crescenti delle misure regolative pubbliche, l'Analisi di impatto della regolazione (AIR) deve essere in grado di includere nuove dimensioni delle politiche di regolazione – ad esempio, quella internazionale – nonché nuove tecniche di analisi – per esempio, l'analisi dei rischi.

L'AIR nasce dalla considerazione, semplice ma importante, che i costi economici della regolazione sono sostenuti non dagli organismi pubblici, come nel caso dei programmi di spesa diretta, ma dai soggetti sottoposti alla regolazione medesima. Poiché tali costi di regolazione non compaiono nel bilancio pubblico, la loro quantificazione richiede un ulteriore sforzo analitico, che alla fine conduca alla definizione di un "*budget* della regolazione" analogo a quello fiscale[1]. Nel frattempo, i singoli provvedimenti regolativi vanno valutati e comparati in termini di costi/benefici e costi/efficienza, applicando metodologie prese a prestito dalla valutazione dei piani di investimento.

La logica dell'AIR è stringente, ma la resistenza politica contro una sua applicazione sistematica è particolarmente forte nel caso della regolazione sociale, cioè quando si tratta di interventi tesi a proteggere la salute e la sicurezza dei cittadini e la qualità dell'ambiente. Mentre il controllo dei prezzi e altri strumenti tipici della regolazione economica sono in declino, sotto la pressione della privatizzazione, della liberalizzazione e della *deregulation*, sembra che non ci siano limiti alla domanda (spontanea o indotta) di sempre nuove e sempre più severe misure di regolazione sociale. Per tale ragione, questo tipo di regolazione costituisce oggi la sfida più impegnativa per l'AIR. I provvedimenti ispirati al principio di precauzione trattati nel presente capitolo sono esempi estremizzati di regolazione sociale, ma è proprio il loro carattere estremo che ci consente di vedere più chiaramente le nuove problematiche che l'AIR deve affrontare, in una economia mondiale sempre più integrata. Tali problematiche sono di natura non soltanto politica e istituzionale, ma anche sociale e cognitiva.

La regolazione sociale si basa in larga misura su argomenti scientifici. In questo settore nessuna AIR ben svolta può trascurare la qualità delle giustificazioni scientifiche e delle analisi dei rischi a supporto di

[1] Così R.E. Litan, W.D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation*, Yale University Press, New Haven, CT., 1983.

una proposta di intervento. Importante tanto quanto la dimensione scientifica è la dimensione internazionale. In concreto, in aree quali la sicurezza degli alimenti e la tutela dell'ambiente, queste due dimensioni interagiscono fra loro con sempre maggiore frequenza, come sarà più avanti dimostrato.

Anche i livelli nazionali, europei e internazionali della regolazione interagiscono sempre di più fra loro, talvolta in modi così sottili da rendere abbastanza problematica la valutazione di impatto della regolazione. Ad esempio, supponiamo che l'Unione Europea (UE) proibisca l'importazione di alcuni prodotti agricoli dagli Stati Uniti, appellandosi al principio di precauzione. Se l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) condanna la misura adottata dall'UE (per esempio sulla base del fatto che manchi di un'adeguata giustificazione scientifica), gli Stati Uniti sono autorizzati alla ritorsione mettendo al bando determinati prodotti europei. In tal caso, che è lungi dall'essere ipotetico, le esportazioni italiane (o tedesche o britanniche) potrebbero essere danneggiate a causa di una decisione presa non da organismi nazionali di regolazione, ma da organismi dell'UE. Ciò dimostra che in Europa nessuna AIR può essere completa se resta confinata al livello nazionale.

Le osservazioni di cui sopra basterebbero a dare un'idea delle complesse problematiche che i professionisti dell'AIR devono oggi affrontare. La parte restante di questo capitolo è dedicata a un esame critico del principio di precauzione e a un'analisi delle sue conseguenze economiche, politiche e distributive. La tesi principale è che l'ampia discrezionalità che il principio concede agli organismi nazionali ed europei di regolazione debba essere disciplinata attraverso una valutazione molto ampia e documentata di tali conseguenze. Fornire le informazioni necessarie è precisamente il compito dell'AIR.

L'applicazione del principio di precauzione dipende fondamentalmente da alcuni presupposti riguardanti la base scientifica della valutazione dei rischi. Per questa ragione una trattazione critica del principio deve essere preceduta da un breve esame dello stato attuale della regolazione e della valutazione dei rischi. Prima di prendere in considerazione tali argomenti tecnici, può essere tuttavia utile richiamare l'attenzione su un tranello frequente dell'analisi delle politiche pubbliche, che è particolarmente insidioso nel settore della regolazione sociale.

6.2 La fallacia della composizione

Uno dei più vecchi errori del ragionamento logico consiste nell'affermare qualcosa di una classe di cose o di persone *distributivamente*, cioè separatamente su ciascuna cosa o persona, per poi attribuire in conclusione la stessa caratteristica all'insieme nella sua interezza. Così, può certo essere un bene che ciascun individuo risparmi in vista dei momenti difficili, ma non ne consegue, come Keynes ci ha insegnato, che sia sempre un bene che l'intera società risparmi. Similmente, il gioco noto come dilemma del prigioniero dimostra che un comporta-

mento individualmente ottimale può non essere ottimale per l'insieme dei giocatori.

La fallacia della composizione è uno dei più comuni tranelli in cui cadono le politiche pubbliche. Basti soltanto considerare la regolazione del rischio per la salute umana, di cui si occupa questo capitolo: è senz'altro meglio che le persone prevengano le malattie con una dieta sana, l'esercizio fisico e uno stile di vita equilibrato, ma non ne consegue che la prevenzione sia sempre la politica sanitaria migliore. Quindi, lo *screening* di massa per una malattia rara può comportare costi eccessivi in rapporto al numero di vite salvate. Le stesse risorse impiegate in modo diverso, per esempio per migliorare certi metodi di assistenza sanitaria, potrebbero salvare molte più vite. Analogamente, il principio di precauzione sembra soltanto esprimere l'adagio popolare "la prudenza non è mai troppa". Tuttavia, quello che può essere un principio valido per una persona poco incline al rischio, genera una quantità di conseguenze imbarazzanti se applicato alle scelte collettive. La precauzione viene spinta troppo lontano se, allo scopo di controllare rischi di lieve entità e scarsamente conosciuti, i responsabili delle scelte politiche esauriscono risorse che potrebbero essere dirette con maggiore efficacia verso la riduzione di rischi di vasta scala e ben conosciuti.

Il principio di precauzione ha certamente un ruolo da svolgere nella regolazione dei rischi a livello nazionale, europeo e internazionale. Tuttavia, nel presente capitolo si argomenta che, senza un'attenta analisi di impatto della regolazione che prenda in considerazione costi di opportunità, impatti distributivi e conseguenze politiche, l'uso di questo principio politicamente e burocraticamente attraente può comportare svariate conseguenze negative, spesso impreviste.

Ciò vale particolarmente a livello europeo. Tale livello è molto importante per gli Stati membri dell'UE, poiché gli organismi nazionali di regolazione sono tenuti alle determinazioni assunte a livello europeo che vanno assunte come punto di partenza per le proprie normative in materia di rischio. Come accade nel fenomeno statistico della propagazione dell'errore, ogni idea sbagliata a livello di UE sia estende a livello nazionale, sotto l'influenza di varie pressioni politiche e protezionistiche. Il risultato finale è una corsa al rilancio, con norme nazionali sui rischi più severe di quelle europee, che a loro volta sono più rigorose di quelle internazionali. Decisori politici responsabili dovrebbero preoccuparsi delle implicazioni di questi sviluppi per l'integrazione economica europea e internazionale.

6.3 La scienza nella regolazione

Come già notato, la regolazione sociale si basa prevalentemente su elementi scientifici. Sempre più spesso la scienza acquista un suo ruolo anche nella regolazione del commercio internazionale. In particolare, l'*accordo per l'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie* dell'OMC ha introdotto un nuovo regime scientifico per disciplinare le normative sanitarie che possono influire sul commercio internazionale di pro-

dotti agricoli e alimentari. L'Allegato A dell'accordo definisce una misura sanitaria o fitosanitaria (SPS) come qualsiasi misura (leggi, decreti, regolamenti o procedure) applicata al fine di proteggere la vita o la salute animale o vegetale da vari rischi, tra cui i "rischi derivanti da additivi, agenti contaminanti, tossine o organismi nocivi presenti in cibi, bevande o mangimi".

Il regime delle SPS rappresenta effettivamente una sostanziale restituzione del potere regolativo alle istituzioni nazionali, a certe condizioni: fino ad un certo punto, la giustificazione scientifica e la valutazione del rischio pregiudicano l'impiego di certe nozioni liberiste tradizionali come il principio della nazione più favorita e quello della regolazione a livello nazionale. L'articolo 2.2 dell'accordo afferma, tra l'altro, che i membri dell'OMC devono assicurare che qualsiasi misura SPS "sia basata su principi scientifici e non sia mantenuta senza prove scientifiche sufficienti, tranne per quanto previsto dal paragrafo 7 dell'articolo 5". L'articolo 5 tratta la valutazione del rischio come un metodo per determinare il livello appropriato di protezione sanitaria. La valutazione del rischio è il sistema attraverso il quale giudicare se le misure SPS siano necessarie e giustificate. In altre parole, se una misura del genere deve essere ritenuta necessaria, basata su principi scientifici e non mantenuta senza prove scientifiche sufficienti, deve essere supportata da una valutazione del rischio condotta secondo i criteri di cui all'articolo 5, e prendendo in considerazione i fattori ivi menzionati. Secondo l'interpretazione dell'istanza di appello dell'OMC nel caso degli ormoni nella carne bovina (cfr. il paragrafo 6.6), questo articolo afferma che deve esserci una relazione razionale tra la misura SPS e la valutazione del rischio.

L'eccezione prevista dall'articolo 5.7 si applica ai casi in cui le prove scientifiche applicabili siano insufficienti, nel qual caso uno stato membro può *provvisoriamente* adottare una misura "sulla base delle pertinenti informazioni disponibili… i membri si sforzeranno di ottenere, *entro un arco di tempo ragionevole*, le informazioni aggiuntive necessarie per procedere a una più obiettiva valutazione del rischio ed esamineranno di conseguenza la misura sanitaria o fitosanitaria" (corsivo nostro).

L'articolo 5.7 è l'unico riferimento a un principio di precauzione in tutto l'accordo e vi ritorneremo in un paragrafo successivo. L'obiettivo delle pagine immediatamente seguenti è semplicemente quello di far conoscere al lettore alcune delle incertezze concettuali e delle complessità tecniche che circondano le nozioni di giustificazione scientifica e di valutazione del rischio quando vengono riferite alle misure SPS.

Il processo di fissazione degli standard è al centro della regolazione dei rischi. Solo se comprendiamo il grado di incertezza scientifica presente nella definizione degli standard, siamo nella posizione migliore per renderci conto dei problemi della scienza applicata alla regolazione. L'estrapolazione è un elemento chiave per la determinazione di standard ambientali e sanitari. Pertanto, buona parte dell'incertezza inerente alla definizione degli standard trova origine in vari tipi di processi di estrapolazione.

Esiste in primo luogo il problema dell'estrapolazione da esperimenti su animali. Un grosso problema della tossicologia è la determinazione delle specie animali che meglio predicono la risposta negli esseri umani. Sono poche le speranze che una sola specie possa fornire l'ampio potenziale di predizione necessario per valutare le risposte di una popolazione umana altamente eterogenea ai diversi tipi di sostanze tossiche. Inoltre, l'eterogeneità ha spesso un'origine sociale e le condizioni sociali non possono essere riprodotte in laboratorio.

L'eterogeneità delle popolazioni umane, e in particolare il fatto che ciascun individuo ha una sua composizione genetica esclusiva e quindi una sua risposta esclusiva alle sostanze tossiche, lascia alle autorità pubbliche un compito di regolazione quasi impossibile. Nel tentativo di trovare una via d'uscita a questo dilemma, i tossicologi hanno elaborato vari modelli matematici che esprimono la probabilità di una risposta per l'intera vita dell'individuo P, in funzione del dosaggio D:P=f(D). Si tratta della funzione dose-risposta. A seconda di come si sceglie f si avranno tanti modelli differenti.

Indipendentemente dalla scelta del modello, comunque, bisogna sempre estrapolare partendo da punti di dati relativi ad alte dosi (il tipo di dati forniti dagli esperimenti sugli animali), scendendo verso i livelli bassi pertinenti alla regolazione del rischio per gli esseri umani. Tuttavia, gli stessi punti di dati sono compatibili con varie funzioni di estrapolazione[2]. Quindi, se si accetta un modello dose-risposta di soglia (non lineare) dovrebbe essere possibile stabilire un livello virtualmente sicuro di esposizione, ponendolo al valore numerico della soglia, anche se dosi elevate producono effetti nocivi per la salute. Se invece si utilizza una relazione dose-risposta lineare (non di soglia), vengono previsti effetti nocivi per la salute a ogni livello di esposizione, cosicché non esiste un punto condiviso in relazione al quale si possa stabilire uno standard ragionevole.

Si può sostenere, come fanno molti assertori del principio di precauzione, che se non esiste alcuna salda base scientifica per effettuare la scelta tra i diversi modelli dose-risposta, allora sarebbe preferibile la procedura più sicura, o conservativa. Il problema di tale tesi conservativa è che non è chiaro a che punto ci si dovrebbe fermare. I modelli non di soglia sono in genere più conservativi rispetto a quelli che ammettono l'esistenza delle soglie per gli effetti cancerogeni. Ma all'interno dell'ampia classe dei modelli non di soglia sono possibili molti gradi di prudenza. Di nuovo, nel progettare un esperimento tossicologico, si potrebbe utilizzare la specie più sensibile, il tipo più sensibile all'interno di quella specie, e così via fino al livello dell'animale più sensibile, ottenendo quindi un'incidenza del cento per cento a ciascun livello di dosaggio. In breve, è difficile essere prudenti in modo coerente, a meno di non essere pronti a proporre in ogni caso un livello zero di esposizione.

Un secondo e più importante problema della tesi conservativa è che il tentativo di regolare rischi ridotti e scarsamente conosciuti può gravemente distorcere le priorità della regolazione, distogliendo risorse che potrebbero essere dirette verso i rischi ambientali o sanitari più

[2] Si veda E.J. Calabrese, *Methodological Approaches to Deriving Environmental and Occupational Health Standards*, Wiley-Interscience, New York and London, 1978.

importanti. Per questo motivo, le agenzie americane di regolazione, come la Food and Drug Administration (FDA), l'Environmental Protection Agency (EPA) e ora anche l'Occupational Safety and Health Administration (OSHA), basano i loro standard sulla dottrina del rischio significativo, secondo il quale gli organi di regolazione devono concentrarsi sull'eliminazione dei rischi cancerogeni significativi.

6.4 La valutazione del rischio

La dottrina del rischio significativo è stata affermata per la prima volta dal giudice John P. Stevens della Corte suprema statunitense nel processo *AFL-CIO vs. American Petroleum Institute* (448 U.S. 607, 1980) – il famoso caso del benzene. Questa sentenza della Corte suprema costituì una svolta nella regolazione dei rischi negli Stati Uniti. Il parere del giudice Stevens non solo confermò la legittimità della valutazione quantitativa del rischio, ma rese in effetti obbligatorio il ricorso a tale metodologia[3]. Oggi, la valutazione del rischio è il metodo attraverso il quale le misure SPS sono valutate come necessarie e giustificate, e svolge un ruolo cruciale, anche se controverso, nel dibattito riguardante il principio di precauzione. Per tutti questi motivi può risultare istruttivo esaminare brevemente la vicenda del caso del benzene.

Nel febbraio 1978 l'OSHA aveva adottato il nuovo standard di una parte per milione (ppm) per l'esposizione professionale al benzene, una sostanza tossica. L'agenzia era giunta a questa decisione senza cercare di quantificare il numero di tumori che avrebbero potuto essere prevenuti con il nuovo standard e senza condurre alcuna analisi costi/benefici o costi/efficacia. Sebbene i pochi esperimenti sugli animali non avessero dimostrato che il benzene fosse cancerogeno ad alcun livello, l'OSHA non accettava la tesi dell'industria che, poiché nessun lavoratore esposto a 10 ppm (lo standard in vigore) aveva presentato una leucemia, le esposizioni al di sotto di quel livello dovevano essere considerate sicure. Il presupposto principale della nuova regolazione era il modello non di soglia per le sostanze cancerogene, vale a dire che qualsiasi esposizione ad una sostanza chimica cancerogena, anche se ridotta, avrebbe potuto rappresentare un incremento del rischio di cancro. L'opinione dell'OSHA era che lo standard di 1 ppm rappresentasse il più basso livello possibile di esposizione al benzene.

Secondo il giudice Stevens, il nuovo standard non era però valido, poiché l'agenzia non aveva dimostrato che l'esposizione al benzene in quantità di 10 ppm o meno costituiva un rischio significativo per la salute dei lavoratori. Egli sosteneva che sicuro non significava senza rischio, indicando nella vita quotidiana una varietà di rischi (come guidare la macchina o anche respirare l'aria delle città) che la gente trovava accettabile. Gli standard avrebbero dovuto puntare a un rischio di cancro accettabile, e non al rischio zero.

Circa il significato di rischio significativo, la Corte raccomandò che il rischio fosse sufficientemente quantificato, allo scopo di consentire all'organo di regolazione di definirlo come significativo in un modo

[3] J.L. Mashaw, R.A. Merrill, P.M. Shane, *Administrative Law*, West Group, St. Paul, MINN., 1998, 4ª Edition, pp. 823-825.

giustificabile. Più specificamente, il giudice Stevens suggerì un rischio aggiuntivo di mortalità di 1 su 1.000 come criterio-guida numerico.

È interessante notare che intorno al 1980, quando il caso fu deciso, era divenuta prassi accettata presso altre agenzie quella di tentare stime quantitative dei rischi a livelli di esposizione più bassi di quelli somministrati negli studi sugli animali. Come abbiamo visto nella sezione precedente, si utilizzano a questo scopo modelli matematici che eseguono un'estrapolazione dall'incidenza a dosi elevate. L'incertezza è una caratteristica imperante in tali valutazioni dei rischi, ma la tecnica è stata accettata e continua ad essere utilizzata, perché non esistono alternative migliori. Infatti, agenzie come l'EPA e la FDA evitarono di appoggiare il rifiuto dell'OSHA di tentare una valutazione del rischio per il benzene, ritenendo che, da un punto di vista sia scientifico sia politico, gli organi di regolazione non potessero semplicemente invocare un assunzione non di soglia per giustificare la riduzione a zero, o quanto più possibile vicino allo zero, dell'esposizione a qualsiasi sostanza cancerogena. La riluttanza dell'OSHA ad accettare questa opinione era in parte il prodotto della mancanza di validi dati dose-risposta provenienti da studi su animali, ma rifletteva anche un'indisponibilità a riconoscere pubblicamente che alcune normative sanitarie erano probabilmente troppo costose da attuare[4].

Tuttavia, dato che le risorse sono limitate, l'agenzia non può sottoporre a regolazione tutte le sostanze chimiche pericolose. Le scelte riguardanti quali rischi sottoporre a regolazione e quando, sono estremamente importanti per l'allocazione razionale delle risorse disponibili. Chiedendo all'OSHA di dimostrare la sussistenza di un rischio significativo come premessa alla definizione dello standard, la Corte stava insistendo sull'importanza di una definizione razionale delle priorità. Dal punto di vista dell'analisi di impatto della regolazione, questo è il contributo autenticamente saliente della dottrina del rischio significativo.

6.5 Un'idea alla ricerca di una definizione

Il principio di precauzione è un'idea (forse uno stato mentale) piuttosto che un concetto chiaramente definito, o ancor meno una regola decisionale coerente. Sarà infatti più oltre dimostrato (cfr. il par. 6.8) che esistono ragioni logiche da cui deriva tale intrinseca vaghezza. Non sorprende che una definizione autorevole e generalmente accettata sia impossibile a trovarsi. Il principio ha origine in Germania (*Vorsorge Prinzip*), ed è stato lì utilizzato fin dagli anni '80 per giustificare vari importanti sviluppi della legislazione in materia ambientale. Un eminente giurista ha tuttavia distinto non meno di undici significati diversi attribuiti al principio di precauzione all'interno del discorso politico tedesco[5]. Secondo una certa interpretazione, il principio "riguarda misure che intervengono in catene causali che hanno scarse probabilità di condurre a un pericolo, in particolare nei casi in cui c'è la minaccia di un pericolo elevato"[6].

[4] *Ibidem*, p. 825.

[5] Così E. Rehbinder, *Das Vorsorge Prinzip im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 1991.

[6] S. Schlacke, *Foodstuffs Law and the Precautionary Principle: Normative Bases, Secondary Law and Institutional Tendencies*, in Ch. Joerges, K.H. Ladeur, E. Vos (a cura di), *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*, Nomos, Baden-Baden, 1997, p. 171.

L'approccio tedesco è stato sostenuto in Europa da altri decisori politici, tra cui coloro che stilarono il *Quarto programma d'azione per l'ambiente* della CE, i quali tentarono di elaborare un approccio alla politica ambientale che fosse preventivo piuttosto che reattivo[7]. Nel Trattato CE il principio compare solo nel titolo dedicato all'ambiente. L'articolo 174 CE (ex articolo 130R) dispone che la politica della Comunità in materia ambientale "è fondata sul principio di precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio secondo cui chi inquina paga". Nessuna definizione del principio di precauzione è riportata in questo articolo né in altre parti del trattato.

Come si è detto prima al par. 6.3, troviamo un riferimento indiretto ad un principio di precauzione (sempre non definito) nell'articolo 5.7 dell'accordo SPS dell'OMC. Gli Stati membri dell'OMC possono adottare misure non supportate da una valutazione del rischio quando le prove scientifiche pertinenti sono insufficiente, ma solo provvisoriamente. La più conosciuta affermazione del principio di precauzione è forse quella data dalla Dichiarazione della Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite del 1992 (Dichiarazione di Rio), Principio 15:

"Al fine di proteggere l'ambiente, il principio di precauzione sarà ampiamente applicato dagli Stati secondo le rispettive capacità. Laddove vi siano minacce di danni seri o irreversibili, la mancanza di piene certezze scientifiche non potrà costituire un motivo per ritardare l'adozione di misure efficaci in relazione ai costi, volte a prevenire il degrado ambientale".

Il principio 15 è riprodotto in una formulazione simile in altri documenti internazionali come il preambolo della Convenzione sulla diversità biologica (1992) e l'articolo 3 della Convenzione sui cambiamenti climatici (1992).

È da notare che l'affinità tra le varie statuizioni del principio di precauzione è spesso più apparente che reale. Anche quando si riferiscono più o meno esplicitamente a una situazione in cui la probabilità e l'entità del danno sono scarsamente conosciute, esse generalmente differiscono in relazione alle condizioni che le misure precauzionali dovrebbero soddisfare. Per questo motivo, secondo l'accordo SPS dell'OMC, tali misure devono essere provvisorie; ma la Commissione europea sceglie di interpretare questa condizione non in termini di tempo a scadenza, ma di tempo necessario per raggiungere un livello sufficiente di certezza scientifica: uno standard molto flessibile, dati i ben noti limiti della scienza applicata alla regolazione!

E ancora, la Commissione cita con approvazione il principio 15 della Dichiarazione di Rio, anche se gli standard stabiliti dai redattori della Dichiarazione (minaccia di un danno serio e irreversibile, misure che devono essere efficaci in relazione al loro costo) sono più rigidi di quelli utilizzati dalla Commissione. Ad esempio, secondo la Commissione una misura precauzionale può essere giustificata se ci sono "ragionevoli motivi di temere che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente e sulla salute umana, animale o vegetale possono essere *incompatibili con il livello di protezione prescelto*"[8] – uno standard

[7] Così A. Weale, *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1992.

[8] Commissione europea, *Communication on the Precautionary Principle*, COM(00)1, Bruxelles, 2000, p. 11; corsivo nostro.

molto più permissivo rispetto alla minaccia di un danno serio e irreversibile.

Poiché il principio di precauzione si presta a molte interpretazioni, è istruttivo vedere come è stato trattato dalla Corte di giustizia europea. I primi casi in cui la Corte ha affrontato il principio in termini generali sono quelli C-157/96 (*National Farmers' Union*) e C-180/96 (*caso BSE*) sulla validità della decisione della Commissione di vietare l'esportazione di bestiame dal Regno Unito. Nel caso BSE la Corte ha sostenuto che "quando sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni [della Comunità] possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi". Un elemento importante per la valutazione della Corte è stato comunque il fatto che la decisione della Commissione era una misura d'emergenza e che c'era, come la Commissione esplicitamente riconosceva, la necessità di rivedere la decisione contestata dopo un riesame della situazione[9]. La natura provvisoria delle misure basate sul principio di precauzione è sottolineata anche nel caso C-6/99 [2000], Greenpeace GMO, in tema di organismi geneticamente modificati.

Altrettanto rilevante è la giurisprudenza meno recente della Corte di giustizia europea relativa al libero movimento delle merci (in particolare delle derrate alimentari) e alla protezione della salute. Nel famoso caso *Birra tedesca* (178/84 [1987]) la Germania difese i propri requisiti di purezza della birra, e di conseguenza il divieto di importare birre che non soddisfacevano tali requisiti, affermando che era necessario escludere tutti gli additivi dalla produzione della birra per motivi di protezione precauzionale della salute e anche per l'elevato consumo medio di birra in Germania. Nel rigettare questo argomento, la Corte fece notare tra l'altro che, in base alla stessa legge tedesca in materia alimentare, gli additivi vietati nella birra erano invece ammessi in altre bevande e alimenti.

Uno dei punti importanti di questo caso è il rifiuto della Corte di consentire la messa al bando degli additivi in base a un generico approccio ispirato alla precauzione. Le autorità nazionali devono presentare prove scientifiche più specifiche di un mero riferimento ai rischi potenziali derivanti dall'ingestione di additivi in generale. In base a questo e ad altri casi si può concludere che, quando esiste incertezza scientifica, gli stati membri dispongono di una considerevole discrezionalità nella regolazione e possono decidere di eccedere in prudenza. Essi devono comunque fornire la prova di un rischio specifico e concreto e non semplicemente di rischi ipotetici basati su un generico approccio precauzionale o preventivo[10].

6.6 Il principio di precauzione e l'OMC: il caso degli ormoni nella carne bovina

L'UE è attualmente impegnata in un grosso sforzo per fare sì che il principio di precauzione sia adottato come "parte fondamentale" della

[9] Cfr. J. Scott, E. Vos, *The Juridification of Uncertainty: Observations on the Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO*, in R. Dehousse, Ch. Joerges (a cura di), *Good Governance in an Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

[10] *Ibidem*, pp. 13-15.

politica comunitaria e come "principio di diritto internazionale pienamente stabilito e di portata generale"[11]. Anche se è stato compiuto un certo progresso nel campo della legislazione internazionale in materia ambientale (cfr. il par. 6.5), l'impegno dell'UE nei confronti di tale principio e l'applicazione dello stesso sono stati ripetutamente contestati dall'OMC, dagli Stati Uniti e da altri paesi sviluppati e in via di sviluppo. Così, le proposte riguardanti il principio di precauzione presentate dall'UE al Comitato del *Codex Alimentarius* sui principi generali nell'aprile 2000 furono osteggiate dagli USA e da molti altri paesi terzi, che temevano che il principio potesse essere troppo facilmente sfruttato a fini protezionistici. Tali timori erano alimentati da episodi come gli standard proposti per l'aflatossina, che verranno brevemente trattati nel par. 6.9, e la controversia sugli ormoni nella carne bovina che per anni ha contrapposto l'UE ad alcuni dei suoi principali partner commerciali.

Quest'ultima controversia è particolarmente significativa nell'ambito della presente trattazione. In relazione a questo caso la Commissione europea si trovò davanti agli organismi dell'OMC nella stessa posizione nella quale vari stati membri della CE si erano trovati davanti alla Comunità, venendo sanzionati per avere introdotto una misura di protezione dei consumatori e della salute pubblica non sufficientemente supportata da prove scientifiche[12].

Nella causa degli ormoni nella carne bovina, la Commissione sostenne inoltre che il principio di precauzione si applica per tutto l'accordo SPS come principio generale di diritto internazionale. L'istanza di appello dell'OMC rigettò specificamente questo argomento e dichiarò che il principio deve ricevere una formulazione vincolante prima di potere essere elevato allo status invocato dall'UE. Lo stesso organismo osservò anche che il principio di precauzione non era stato scritto nell'articolo 5.7 dell'accordo SPS come base per giustificare misure che risulterebbero altrimenti in contrasto con altri obblighi dell'OMC, fissati in singole disposizioni dell'Accordo.

La controversia sull'utilizzo degli ormoni di crescita nell'allevamento del bestiame, che ha contrapposto l'UE agli USA e al Canada nel quadro del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC, è stata discussa molte volte e da varie prospettive politiche e disciplinari. Lo sfondo storico della controversia non è però molto conosciuto. Per la sua rilevanza nella presente trattazione, sarà qui brevemente esaminato. La trattazione seguente si basa ampiamente sulla recente ricerca di Christian Joerges[13].

Il regime in materia di ormoni della CE deriva dalla Direttiva 81/602, che sancisce il divieto di "talune sostanze che hanno un'azione ormonale e di ogni sostanza che ha un'azione tireostatica". Tale direttiva è stata modificata nel 1985 dalla Direttiva 85/358, ampliata nel 1988, e poi consolidata a seguito della Direttiva 96/22. La direttiva del 1985, adottata a maggioranza qualificata sulla base dell'articolo 43 CEE (ora articolo 37 CE) in materia di politica agricola comunitaria, proibiva l'uso degli ormoni nell'allevamento del bestiame. Anche allora la proibizione fu controversa. Il Regno Unito intentò causa contro

[11] Commissione europea, *Communication on the Precautionary Principle*, *cit.*

[12] Così G. de Búrca, J. Scott, *The Impact of the WTO on EU Decision-making*, "Harvard Jean Monnet Working Paper", n. 6, 2000, p. 6.

[13] Ch. Joerges, *Scientific Expertise in Social Regulation and the European Court of Justice: Legal Frameworks for Denationalized Governance Structures*, in Ch. Joerges, K.H. Ladeur e E. Vos (a cura di), *op. cit.*; Id., *Law, Science and the Management of Risks to Health at the National, European and International Level – Stories on Baby Dummies, Mad Cows and Hormones in Beef*, "Columbia Journal of European Law", Vol. 7, 2001, pp. 1-19.

la direttiva, affermando tra l'altro che, in considerazione dei suoi obiettivi sanitari, la direttiva avrebbe dovuto essere basata sull'articolo 100 (ora articolo 94) riguardante il ravvicinamento delle legislazioni. Questo articolo richiede l'unanimità come regola decisionale, e quindi avrebbe permesso al governo del Regno Unito di porre il suo veto alla proibizione degli ormoni di crescita nell'allevamento del bestiame e nei prodotti della carne.

L'effetto della direttiva del 1985 fu anche quello di proibire l'importazione della carne bovina americana e canadese nella Comunità, anche se questo punto non fu considerato nella controversia giudiziaria tra il Regno Unito e la Comunità. Piuttosto, il Regno Unito asserì che, nell'emanare la direttiva, il Consiglio avrebbe dovuto prendere in considerazione la relazione scientifica che era stata preparata in base all'articolo 8 della Direttiva 81/602. Secondo questa relazione, la valutazione dei rischi aveva dimostrato che gli ormoni di crescita usati secondo una buona prassi veterinaria non causavano alcun danno significativo. Tale conclusione raggiunta dai propri esperti scientifici portò la Commissione a riconsiderare la rigida proibizione imposta dalla normativa comunitaria.

Tuttavia, sia il Parlamento europeo sia il Consiglio economico e sociale si opposero fortemente a qualunque riforma del genere. A causa di questa opposizione la Commissione annullò gli altri incontri del gruppo di esperti scientifici[14]. Nello stesso tempo, la Corte di giustizia europea respinse il ricorso del governo del Regno Unito con l'argomento poco convincente che l'articolo 8 della Direttiva 81/602 imponeva un obbligo soltanto alla Commissione, cosicché il Consiglio non aveva alcun obbligo di tenere in considerazione la relazione scientifica.

L'opposizione conto l'orientamento della Commissione ad accettare il risultato della valutazione del rischio e a riconsiderare di conseguenza la politica comunitaria sugli ormoni, portò a modificare la *ratio* di quella politica. Si passò dalla sicurezza sanitaria agli "interessi dei consumatori in generale". Come ebbe ad esprimersi l'avvocato generale Lenz, questo tipo di protezione del consumatore non ha bisogno di essere supportato da prove scientifiche. Una volta accettata la sua legittimità come obiettivo di politica agricola in generale e della direttiva sugli ormoni in particolare, non c'è "in effetti nessuna ragione di esaminare il problema sanitario… e quindi il fatto che nel preambolo alla direttiva contestata il Consiglio non abbia approfondito le risultanze parziali del gruppo scientifico… non può essere considerato come un difetto di motivazione"[15]. Senza riportare alcuna prova empirica, l'avvocato generale aggiunse che "si poteva notare che la carne di animali trattati con ormoni è largamente rifiutata".

Pochi anni dopo la stessa Commissione avrebbe assunto una posizione simile, ed utilizzato persino le stesse parole, nei confronti dell'OMC. Nel 1997 gli USA e il Canada avevano presentato un reclamo presso l'OMC contro la messa al bando da parte della CE delle carni contenenti ormoni di crescita, sostenendo che tale misura violava l'accordo SPS. Come si è detto, questo accordo permette ai membri dell'OMC di adottare standard sanitari più rigorosi di quelli internazio-

[14] *Ibidem*, p. 10.

[15] Citato in Ch. Joerges, *Scientific Expertise…*, *cit.*, pp. 309-310.

nali, purché gli standard più rigorosi siano supportati da una valutazione del rischio. Sfortunatamente, proprio la valutazione del rischio effettuata dagli esperti scientifici della CE aveva dimostrato che l'uso degli ormoni di crescita secondo una buona prassi veterinaria non causava alcun rischio significativo per la salute.

La Commissione fu pertanto obbligata ad affrontare le obiezioni dell'OMC con argomenti simili a quelli usati dalla Corte di giustizia europea e dall'avvocato generale nel respingere il ricorso del Regno Unito contro la Direttiva 85/358. In particolare, indicò vari episodi verificatisi dall'inizio degli anni '80, quando gli ormoni che entravano nel mercato alimentare europeo avevano presumibilmente reso i consumatori europei circospetti riguardo alla carne bovina. La Commissione concluse che la messa al bando della carne bovina contenente ormoni era necessaria per ripristinare la fiducia del consumatore.

Il collegio per la risoluzione delle controversie dell'OMC diede torto alla CE, sollevando tre obiezioni: in primo luogo, per cinque degli ormoni esistevano standard internazionali più permissivi; in secondo luogo, la misura della CE non si basava su una valutazione del rischio come richiesta dall'articolo 5.1 dell'accordo SPS; infine, la politica della CE era contraddittoria, e risultava quindi in violazione dell'articolo 5.5, secondo il quale "… ciascun Membro deve evitare arbitrarie o ingiustificabili distinzioni dei livelli che considera appropriati alle differenti situazioni, se da tali distinzioni risulta una discriminazione o una restrizione dissimulata del commercio internazionale".

L'organo di appello dell'OMC concordava con il collegio sul fatto che la CE non avesse fondato la sua misura sulla valutazione del rischio, mentre sostenne la richiesta della CE di una valutazione del rischio ampliata che comprendesse non soltanto i rischi tossicologici, ma anche i rischi provocati dall'utilizzo improprio di prodotti ormonali per la crescita, nonché dalle difficoltà del loro controllo.

Nonostante questa concessione, l'istanza di secondo grado diede torto alla CE essenzialmente per due ragioni. La prima, perché le prove scientifiche del danno presentate dalla Commissione non erano "sufficientemente specifiche per il caso trattato": si trattava di studi generali, ma non "si rivolgevano al particolare tipo di rischio in questione". In secondo luogo, l'organo di appello appoggiò la conclusione del collegio per la risoluzione delle controversie, secondo cui "l'incertezza teorica" derivante dal fatto che "la scienza non può mai fornire l'assoluta certezza che una data sostanza non avrà mai effetti nocivi per la salute", non è il tipo di rischio da valutare in base all'articolo 5.1 dell'accordo SPS. L'affinità con parte della giurisprudenza più risalente della Corte di giustizia europea, per esempio con il caso *Birra tedesca*, è notevole.

6.7 La *Communication on the Precautionary Principle* della Commissione

Come le pagine precedenti hanno dimostrato, "il problema di come e quando utilizzare il principio di precauzione, nell'ambito dell'UE e a

livello internazionale, sta generando accese polemiche e opinioni contrastanti, e spesso contraddittorie"[16]. Con la sua *Communication on the Precautionary Principle* del 2 febbraio, la Commissione intende contribuire al dibattito in corso definendo la sua interpretazione del principio, stabilendo orientamenti per la sua applicazione, elaborando una comprensione comune dei modi in cui valutare e gestire i rischi in condizioni di incertezza scientifica, evitando il ricorso al principio di precauzione come forma dissimulata di protezionismo.

Il documento serve anche a scopi politici, essendo una risposta a varie pressioni scaturite dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Nella sua risoluzione del 10 marzo 1998 riguardante il Libro verde sui principi generali della legislazione in materia alimentare, il Parlamento europeo aveva invitato la Commissione ad "anticipare possibili obiezioni legislazione comunitaria in materia alimentare da parte delle istanze dell'OMC, chiedendo ai suoi comitati scientifici di presentare un insieme completo di argomenti basato sul principio di precauzione".

Il 13 aprile 1999 Il Consiglio adottava una risoluzione che chiedeva alla Commissione, *tra l'altro*, di "essere in futuro ancora più determinata nel seguire il principio di precauzione nella preparazione di proposte legislative e nelle altre attività nel settore della tutela dei consumatori, sviluppando in via prioritaria orientamenti chiari ed efficaci per l'applicazione di questo principio"[17].

Queste pressioni politiche sono responsabili almeno parzialmente della profonda ambiguità che pervade il documento, compromettendo la sua coerenza intellettuale. Da una parte, la Commissione è ben consapevole del pericolo che gli stati membri dell'UE possano utilizzare il principio di precauzione al fine di ampliare la propria autonomia nel campo della regolazione nei confronti della Comunità. Da qui l'esortazione ad "evitare un ricorso ingiustificato al principio di precauzione che diventerebbe una forma dissimulata di protezionismo" (p. 3), l'insistenza sul fatto che "il principio di precauzione non può in nessun caso legittimare l'adozione di decisioni arbitrarie" (p. 13), l'avvertenza che "invocare il principio di precauzione non consente di derogare ai principi generali di una buona gestione dei rischi" (p. 18).

Dall'altra parte, esiste la forte tentazione di utilizzare il principio per consentire la massima discrezionalità di regolazione dell'UE a livello internazionale. Leggiamo così a pag. 3: "La Commissione ritiene che la Comunità, come gli altri membri dell'OMC, ha il diritto di stabilire il livello di protezione… che ritiene appropriato. Il ricorso al principio di precauzione costituisce un assunto fondamentale della sua politica e le scelte che essa effettua a tal fine continueranno a influenzare l'orientamento che la Commissione difende internazionalmente sui modi di applicare il principio in questione".

La stessa richiesta di massima discrezionalità nella regolazione viene ripetuta, sotto varie forme, attraverso tutta la *Communication*: "un membro [dell'OMC] può applicare misure, comprese quelle basate sul principio di precauzione, che comportino un livello di protezione più elevato di quello che sarebbe basato sulle relative norme o rac-

[16] Commissione europea, *Communication on the Precautionary Principle*, *cit.,* p. 3.

[17] Entrambe le citazioni *ibidem*, p. 26.

comandazioni internazionali" (p. 11); "la Comunità dispone del diritto di stabilire il livello di protezione che ritiene adeguato, in particolare in materia di ambiente e di salute umana, animale e vegetale" (p. 12); "l'applicazione del principio di precauzione appartiene alla gestione del rischio quando l'incertezza scientifica non consente una valutazione completa di tale rischio e *quando i responsabili ritengono che il livello prescelto di protezione dell'ambiente o della salute umana, animale o vegetale possa essere minacciato*" (p. 13; corsivo nostro).

Mentre si sforza di raggiungere un'ampia discrezionalità di regolazione a livello internazionale, la Commissione insiste che l'uso previsto del principio di precauzione, "lungi dall'essere uno strumento per sottrarsi agli obblighi derivanti dagli accordi dell'OMC", è di fatto conforme a tali obblighi. Ora, in base all'accordo SPS dell'OMC, se una misura sanitaria ha una base scientifica, c'è poco che gli altri paesi possano fare per contestarla. Tuttavia, se una misura manca di adeguata giustificazione scientifica, essa sarà attaccata. Il requisito della giustificazione scientifica e della valutazione del rischio come preludio alla definizione di uno standard, può essere considerato come una limitazione dell'arbitrarietà nel campo della regolazione. Affinché il requisito abbia senso, ci deve sussistere la possibilità che un collegio in posizione di arbitro rilevi l'assenza della giustificazione scientifica e l'inadeguatezza della valutazione del rischio[18].

Come discusso nella sezione precedente, sia il collegio per la risoluzione delle controversie sia l'organo di appello dell'OMC hanno stabilito che la proibizione della CE dell'importazione della carne bovina americana non era supportata da prove scientifiche e da un'adeguata valutazione del rischio. Uno degli scopi non dichiarati della *Communication* è quello di evitare in futuro simili difficoltà, proponendo interpretazioni molto elastiche dei requisiti dell'accordo SPS dell'OMC. Tali interpretazioni rappresentano un'altra strategia molto sottile per consentire la massima discrezionalità nella regolazione.

Come si è detto, l'articolo 5.7 dell'accordo ammette che, qualora le prove scientifiche siano insufficienti, un paese può adottare misure sulla base delle informazioni pertinenti disponibili, ma solo provvisoriamente. Inoltre, il paese deve ottenere le informazioni necessarie ulteriori per una più obiettiva valutazione del rischio e di conseguenza rivedere la misura *entro un tempo ragionevole.* La *Communication* interpreta questi requisiti nel modo seguente: "Anche se di natura provvisoria, le misure devono essere mantenute finché i dati scientifici rimangono incompleti, imprecisi o non concludenti e *finché il rischio viene ritenuto sufficientemente importante per non accettare che sia sostenuto dalla società*" (p. 22; corsivo aggiunto). È difficile vedere in che modo un collegio per la risoluzione delle controversie possa applicare tali standard soggettivi.

E ancora, secondo la *Communication*, il concetto di valutazione del rischio dell'accordo SPS "lascia aperta la strada all'interpretazione di ciò che deve essere utilizzato come base per una strategia di tipo precauzionale". Non bisogna limitarsi a dati scientifici semplicemente quantitativi, ma si potrebbero comprendere "dati non quantificabili di natura fattuale o qualitativa" (p. 12). Questa interpretazione, sostiene la

[18] J. Atik, *Science and International Regulatory Convergence*, "Northwestern Journal of International Law and Business", Vol. 17, 1996-97, pp. 736-758.

Commissione, è stata confermata dall'organo di appello dell'OMC che, nel caso degli ormoni, aveva respinto l'interpretazione iniziale del collegio in base alla quale la valutazione del rischio doveva essere quantitativa e doveva stabilire un grado minimo di rischio. Tuttavia, il parere dell'organo di appello non necessariamente coincide con l'interpretazione permissiva della Commissione. Tra questa interpretazione e un'analisi quantitativa dei rischi di tipo tradizionale, esiste un ampio ventaglio di possibili approcci analitici. Uno di questi è la valutazione *comparativa* dei rischi. Si tratta di un metodo particolarmente interessante poiché, anche se gli scienziati non riescono ad effettuare definizioni quantitative precise riguardo ai rischi con un basso dosaggio di particolari sostanze, essi possono spesso classificare i rischi di varie sostanze per le dosi correntemente sperimentate. Ad esempio, gli scienziati possono dire che un'esposizione in vita a x ppm della sostanza A, a loro giudizio presenta per il lavoratore un rischio di tumore maggiore di un'esposizione in vita a y ppm della sostanza B[19]. Per ottenere una base ragionevole per eseguire tale comparazione, non è necessario valutare esattamente i rischi generati da entrambe le sostanze.

Come si è detto in precedenza, la Commissione insiste che il principio di precauzione non consente di derogare dai principi generali di gestione del rischio, tra cui l'esame dei benefici e dei costi dell'azione e dell'inazione. Tuttavia, l'analisi dei costi e dei benefici deve comprendere non solo la valutazione dei costi "per la Comunità", ma anche considerazioni non economiche, come il grado di accettabilità da parte del pubblico. Non è ben chiaro chi dovrebbe determinare l'accettabilità da parte del pubblico, a meno che tale determinazione non sia vista come parte del diritto della Comunità di stabilire il livello di protezione che ritiene appropriato; ma sembra allora che l'esecuzione di un'analisi dei costi e dei benefici avrebbe poco senso.

Vediamo qui un'altra manifestazione della profonda ambiguità della *Communication*. Questo documento è anche un esercizio di pubbliche relazioni "studiato per placare i timori di coloro che vedono nel principio di precauzione un espediente che, nel caso dell'UE, serve a legittimare decisioni irrazionali tranne che in termini di loro capacità a servire obiettivi protezionistici"[20]. Di qui l'enfasi sulla centralità della valutazione scientifica e sui principi generalmente accettati di gestione dei rischi. Ma l'esercizio alla fine non convince, poiché tutte le limitazioni sostanziali e procedurali sull'arbitrarietà della regolazione vengono allentate fino al punto di diventare non vincolanti.

Fino a qui la *Communication* della Commissione è stata criticata per ciò che ha detto. Nelle pagine seguenti sarà criticata per ciò che non ha ritenuto di dire.

[19] J.D. Graham, L.C. Green, M.J. Roberts, *In Search of Safety*, Harvard University Press Cambridge, MA, 1988, p. 200.

[20] J. Scott, E. Vos, *The Juridification of Uncertainty…*, *cit.*, p. 31.

6.8 Il principio di precauzione e la logica del processo decisionale

Una palese debolezza della *Communication* è data dalla mancata considerazione delle implicazioni complessive derivanti dall'adozione del princi-

pio precauzionale, non come misura eccezionale di carattere provvisorio, ma come "parte fondamentale" di politica comunitaria, una "guida per la preparazione di proposte legislative", un "vero principio di diritto internazionale di portata generale". In questa sezione esamineremo le implicazioni del principio per la logica del processo decisionale, mentre in quella successiva saranno trattate le conseguenze politiche e sociali.

Un importante fattore che la comunicazione non considera è il costo del mancato impiego delle misure precauzionali. Il tentativo di controllare un rischio di basso livello e scarsamente conosciuto inevitabilmente consuma risorse che in molti casi potrebbero essere dirette con maggiore efficacia verso la riduzione di rischi su vasta scala e ben conosciuti. Una delle conseguenze impreviste del principio di precauzione è allora quella di sollevare il problema di una definizione razionale delle priorità di regolazione a livello nazionale ed europeo. Poiché le risorse sono sempre limitate, è impossibile controllare tutti i rischi effettivi e potenziali. Anche se una società è disposta a "pagare un costo più elevato al fine di garantire un interesse, quale l'ambiente o la salute, riconosciuto come di grande rilievo"[21], esiste sempre il caso che alcune normative in materia ambientale o di rischio possano essere troppo costose. Ne consegue che le scelte riguardanti quali rischi sottoporre a regolazione e quando sono di fondamentale importanza per una distribuzione razionale delle risorse e per la coerenza delle decisioni relative alle nuove politiche. Non bisognerebbe sottovalutare il pericolo che le misure precauzionali, adottate spesso ad hoc, in risposta a pressioni politiche contingenti, possano stravolgere le priorità e compromettere la coerenza delle politiche regolative.

Più in generale, il principio di precauzione appare gravemente travisato se considerato come un sostegno a supporto di decisioni razionali nei casi di incertezza. Anche se la mancanza di definizioni precise rende difficile elaborare una valutazione formale, le considerazioni che seguono possono contribuire a comprendere le principali debolezze teoriche del principio.

Per prima cosa, ricordiamo che il rischio è una misura composta (più precisamente un prodotto) della probabilità di un danno e della sua gravità. Ora, secondo il teorema fondamentale della teoria delle decisioni, l'unica regola costante del processo decisionale nei casi di incertezza è quella di scegliere l'alternativa che riduce al minimo la perdita presunta (o che porta al massimo grado l'utilità presunta). Consideriamo una situazione in cui ci siano differenti eventi possibili (o "stati della natura") $E_1, E_2, \ldots, E_n$, con probabilità $p_1, p_2, \ldots, p_n$, azioni alternative $A_1, A_2, \ldots, A_m$, e perdite l_{ij} per ciascuna combinazione tra l'alternativa A_i e l'evento E_j, con i=1, 2, …, m; e j=1, 2, …, n. La decisione ottimale consiste nello scegliere l'alternativa che riduce al minimo la perdita presunta, cioè la somma dei prodotti delle perdite per le corrispondenti probabilità (formalmente: l'alternativa che riduce al minimo $S_j p_j l_{ij}$).

Qualsiasi buon testo di teoria delle decisioni[22] fornisce la dimostrazione di come ogni altra regola decisionale, e in particolare qualsiasi regola che non utilizzi tanto le perdite quanto le corrispondenti pro-

[21] Commissione europea, *Communication on the Precautionary Principle*, cit., p. 21.

[22] Come ad esempio, D. Lindley, *Making Decisions*, Wiley-Interscience, New York and London, 1971.

babilità, possa condurre a decisioni incoerenti. Una di tali regole decisionali è il principio del minimax, che è per certi versi abbastanza simile al principio di precauzione. L'approccio minimax alle decisioni in condizioni di incertezza utilizza le perdite ma non le probabilità, o negando l'esistenza di queste ultime, o affermando che il metodo deve essere usato proprio quando queste sono sconosciute (proprio su questo punto l'affinità con il principio di precauzione è rimarchevole).

La regola del minimax ha senso in particolari situazioni – i giochi a somma zero dove l'incertezza è strategica – ma non nella generalità dei casi, come si può vedere dagli esempi che seguono. Consideriamo in primo luogo il problema decisionale descritto nella Tabella 6.1, dove le voci indicano perdite, per es. casi di morte in più, causati dell'esposizione a una sostanza tossica:

Tabella 6.1

	E_1 (p_1)	E_2 (p_2)
A_1	10	0
A_2	1	1

Seguendo la regola del minimax, per ciascuna riga (cioè alternativa) selezioniamo la perdita massima (10 per A_1 e 1 per A_2) e scegliamo l'alternativa con il valore più basso, cioè A_2 con un valore 1. Quindi, la regola del minimax ci dice: scegli sempre A_2. Il principio della perdita attesa, invece, assegnerebbe le probabilità p_1 e p_2 agli eventi incerti e farebbe scegliere A_2 solo se $1<10p_1$, cioè $p_1>1/10$. Ma se non è così, sarà razionale scegliere piuttosto A_1. Per verificare quale delle due regole sia più ragionevole, supponiamo che p_1 abbia un valore abbastanza ridotto (diciamo, $p_1=0{,}01$ o $0{,}001$) in modo che 10 p_1 sia molto inferiore a 1. La regola del minimax farebbe comunque scegliere A_2, anche se è quasi certo che non si avrebbe alcun caso di morte in più con A_1.

Il risultato è ancora più evidente nella Tabella 6.2, dove abbiamo modificato soltanto la perdita corrispondente alla coppia (A_1, E_1)

Tabella 6.2

	E_1 (p_1)	E_2 (p_2)
A_1	1,1	0
A_2	1	1

La regola del minimax ci farebbe scegliere anche in questo caso A_2, anche se la perdita presunta con A_1 è molto più ridotta per tutti i valori di p_1 inferiori a, diciamo, 0,8.

In breve, il problema della regola del minimax è che non tiene conto delle informazioni a disposizione dei responsabili delle decisioni. Il vantaggio della regola delle perdite attese è che tiene conto sia delle perdite stesse, sia della loro probabilità.

Come notato prima, l'unica giustificazione per la regola del minimax è che deve essere utilizzata quando le probabilità sono scono-

sciute (e forse non conoscibili). Tale argomento ricorda molto la distinzione fatta negli anni venti dall'economista americano Frank Knight[23], tra rischio (quando gli eventi sono incerti, ma le loro probabilità sono note) e incertezza (quando le probabilità non sono note). Knight attribuiva una grande importanza teorica a questa distinzione, ma l'analisi più recente non considera più le due classi di eventi come di natura differente. Le probabilità possono essere note con maggiore o minore precisione, possono essere più o meno soggettive, ma andiamo incontro a delle notevoli difficoltà logiche se vogliamo dare significato all'affermazione che le probabilità non sono note. Se sosteniamo di essere assolutamente ignoranti su quale tra gli eventi E_1, …, E_n si verificherà, è difficile sfuggire alla conclusione che tutti gli eventi hanno la stessa probabilità di accadere. Ma ciò implica che le probabilità siano infatti note, e che $P(E_i)=1/n$ per ogni i: la ben nota distribuzione uniforme!

Questa digressione sulla teoria delle decisioni sere fondamentalmente a identificare con la maggiore precisione possibile i problemi logici sollevati dall'applicazione del principio di precauzione. Come il principio del minimax, il principio di precauzione tende a concentrare l'attenzione dei regolatori su alcuni singoli eventi e sulle corrispondenti perdite, piuttosto che sull'intera gamma delle possibilità. Come conseguenza, le istanze regolative baseranno le proprie risoluzioni sui casi peggiori, invece che sulla media ponderata di tutte le perdite potenziali, cioè sulla perdita generale attesa. La *Communication* della Commissione offre un buon esempio. A pagina 20 si legge che, esaminando i benefici e i costi di diverse alternative, "occorrerebbe stabilire un confronto tra le conseguenze positive e negative *più probabili* dell'azione prevista, e quelle dell'inazione…" (nostro corsivo). Un processo decisionale coerente in condizioni di incertezza richiede la considerazione di tutte le conseguenze, non solo di quelle più (o, parimenti, meno) probabili.

È da notare anche che, se siamo veramente ignoranti riguardo alla distribuzione probabilistica delle conseguenze, una condizione alla quale talvolta ci si appella per giustificare il ricorso al principio di precauzione, allora è logicamente impossibile parlare delle conseguenze più probabili. La locuzione implica una gamma di probabilità e quindi almeno una conoscenza approssimativa della relativa distribuzione.

Il difetto concettuale più grave è tuttavia la distinzione artificiosa tra situazioni in cui le informazioni scientifiche sono sufficienti a permettere una valutazione formale del rischio, e quelle in cui "le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte". Nella realtà, questi sono due punti di un continuum conoscenza/ignoranza piuttosto che due situazioni qualitativamente distinte. La stessa logica che conduce a rifiutare la distinzione di Knight tra rischio e incertezza vale anche in questo caso. Come si è visto nei paragrafi 6.3 e 6.4, per sua propria natura la scienza applicata alla regolazione ha a che fare con incertezze. Ad esempio, per le sostanze più tossiche è ancora incerto se il relativo modello per la fissazione degli standard debba essere di soglia o lineare. La maggior parte degli scienziati opta per quest'ultimo tipo di modello, ma questo serve soltanto a complicare il problema cui si trovano davanti i regolatori, poiché non è chiaro in relazione a che punto

[23] Knight F. *Risk, Uncertainty and Profit*, University of Chicago Press, Chicago, ILL., 1971 (1ª Edition 1921).

andrebbe fissato uno standard al di sopra del livello zero. Il progresso continuo della scienza e della tecnologia produce inoltre misurazioni sempre più precise della tossicità (per esempio in parti per miliardo), cosicché la ricerca della sicurezza diviene sempre più sfuggente.

In breve, i problemi della regolazione non vengono risolti ma solo complicati dal ricorso a differenti logiche decisorie, a seconda del livello disponibile di informazioni. Specialmente nella regolazione del rischio, la condizione normale non è né di certezza scientifica né di completa ignoranza. Per questa ragione un principio decisionale razionale è quello che utilizza tutte le informazioni disponibili, ponderate in base alla loro affidabilità, invece di privilegiare un certo particolare rischio ipotetico.

La *Communication* della Commissione sul principio di precauzione sottolinea l'esigenza di fondare le decisioni regolative su vari tipi di informazioni: scientifiche ed economiche, ma anche politiche, sociali e culturali. Questo ampio modo di vedere è perfettamente compatibile con i principi della teoria delle decisioni. La teoria richiede soltanto che tutte le informazioni pertinenti siano codificate ed elaborate in modo coerente e trasparente, in modo che si possa valutare la razionalità *procedurale* (piuttosto che sostanziale) della decisione. Questo sembra essere anche lo spirito dell'accordo SPS dell'OMC.

Le prescrizioni della teoria delle decisioni vengono meno solo in un caso, e precisamente quando le perdite (o i vantaggi) non sono circoscrivibili. In questo caso è chiaramente impossibile calcolare i valori attesi. Un esempio di potenziale perdita non circoscrivibile è la minaccia di un danno serio e irreversibile, cioè la situazione prevista dal principio 15 della Dichiarazione di Rio (cfr. paragrafo 6.5 *supra*). In questa e in simili situazioni, il principio di precauzione può essere un utile strumento di gestione del rischio. Ma riconoscere tali possibilità equivale a riconoscere che il principio stesso ha un ruolo utile ma abbastanza limitato nella gestione del rischio.

6.9 Conseguenze politiche e sociali

Nelle condizioni politiche oggi prevalenti, la sostenibilità di un regime di libero scambio e di integrazione dei mercati dipende in modo decisivo dalla cooperazione internazionale in materia di regolazione e, almeno in alcune aree, dal graduale ravvicinamento delle normative nazionali. Questa è la ragione per cui il problema delle barriere non tariffarie al commercio è divenuto così importante a partire dagli anni settanta. Gli accordi dell'Uruguay sugli standard tecnici e sulle misure SPS rappresentano importanti pietre miliari sulla strada verso una più stretta cooperazione in tema di regolazione. Grazie a questi accordi, le nazioni che intrattengono rapporti commerciali cercano di raccogliere i benefici dell'integrazione economica senza compromettere i requisiti essenziali di salute e sicurezza dei loro cittadini.

Questo duplice processo di liberalizzazione degli scambi e di armonizzazione è andato molto avanti in Europa e per questa ragione

la Comunità ha potuto svolgere un ruolo chiave nel favorire la cooperazione internazionale sulla regolazione. La cosa appare particolarmente evidente nel campo della normalizzazione tecnica. Mentre gli Stati Uniti dispongono di pochissimi standard basati sugli standard mondiali, la CE ha perseguito una politica di stretta cooperazione con gli organismi internazionali di normalizzazione. Ad esempio, attualmente oltre il 70% delle norme europee in campo elettrotecnico si basa su standard mondiali. Data questa stretta cooperazione tra il livello europeo e quello internazionale, è abbastanza probabile che uno standard mondiale fornisca automaticamente accesso all'ampio mercato della CE, cosa che costituisce un fortissimo incentivo per i produttori di paesi terzi ad attenersi a standard mondiali. Il successo della strategia europea ha convinto gli Stati Uniti del fatto che il far affidamento su standard mondiali possa comportare una criticità per la competitività internazionale dell'industria americana[24].

Sfortunatamente, la situazione è abbastanza diversa nel campo degli standard in materia di salute e sicurezza. Come abbiamo visto prima, la Commissione interpreta l'accordo SPS alla luce del principio di precauzione, giungendo alla conclusione che la CE è libera di adottare il livello di sicurezza che ritiene appropriato, indipendentemente dalle obiezioni che altri paesi possono sollevare. Quindi, proprio mentre gli Stati Uniti stanno cominciando ad apprezzare l'importanza della cooperazione internazionale per la regolazione, la CE sembra passare a un atteggiamento isolazionistico. Rifiutando di fornire prove scientifiche e valutazioni precise dei rischi per le sue determinazioni, perde di credibilità agli occhi della comunità internazionale; e respingendo le norme internazionali in materia di rischio, la CE mette in pericolo il proprio ruolo di pioniere nella cooperazione sulla regolazione.

Dobbiamo infine menzionare le conseguenze distributive delle misure ispirate dal principio di precauzione. La ricerca di livelli di sicurezza sempre più elevati conduce a promulgare standard ingiustificatamente severi, tali che l'azione regolativa impone alla fine costi elevati senza ottenere significativi benefici di maggiore sicurezza. Probabilmente non dovremmo preoccuparci troppo se tali costi fossero sentiti soltanto dagli esportatori di paesi ricchi come gli Stati Uniti e il Canada e dagli agiati consumatori europei. In generale, si potrebbe concordare con il punto di vista della Commissione, indicato nella sezione precedente, che "[una] società può essere disposta a pagare un costo più elevato al fine di proteggere un interesse, quale l'ambiente o la salute, riconosciuto come di grande rilievo" (*Communication*, p. 21). Ma cosa succede se il costo viene sopportato da alcuni dei paesi più poveri del mondo?

L'UE e tutti i suoi stati membri sono profondamente impegnati ad assistere, finanziariamente e in altri modi, i paesi in via di sviluppo, specialmente quelli africani. Ciò lascerebbe pensare che le istanze regolative di Bruxelles e delle capitali nazionali cerchino anche di valutare l'impatto delle proprie misure in materia di sicurezza sulle esportazioni di tali paesi, ma sembra che le cose non stiano in questo modo. Gli economisti della Banca Mondiale, a differenza degli esperti euro-

[24] Cfr. J. Pelkmans, *Comments*, in A.O. Sykes, *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.

pei, hanno recentemente valutato gli effetti su alcuni dei paesi africani più poveri dei nuovi severissimi standard per le aflatossine (agenti cancerogeni presenti nelle arachidi e in altri prodotti agricoli), proposti dalla Commissione verso la fine degli anni novanta in nome del principio di precauzione. Utilizzando dati provenienti da indagini sul commercio e sulla regolazione relativi agli stati membri dell'UE e a nove paesi africani tra il 1989 e il 1998, gli economisti della Banca Mondiale stimano che i nuovi standard ridurrebbero le esportazioni africane di cereali, frutta secca e noci verso l'UE del 64 percento rispetto alla regolazione stabilita secondo standard internazionali[25].

Detti standard sono molto più severi di quelli adottati da Stati Uniti, Canada e Australia e sono anche più rigidi degli standard internazionali stabiliti dalla commissione del *Codex Alimentarius*, un organismo di consulenza della FAO e dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Anche il metodo di campionatura scelto (3 campioni di 10 Kg, ciascuno dei quali deve superare il test) è molto più severo di quello suggerito dalla FAO. Secondo questa organizzazione, per verificare il contenuto di aflatossina un singolo test su un campione casuale di 20 Kg fornirebbe risultati abbastanza affidabili da eliminare rischi per i consumatori, mentre metodi più severi non generano livelli di sicurezza significativamente più elevati.

Il costo di questi standard precauzionali è sopportato soprattutto dagli agricoltori africani. La riduzione del 60% delle esportazioni agricole di nove tra i paesi più poveri del continente, rispetto al volume presunto delle esportazioni se l'UE avesse adottato standard internazionali, equivale a una perdita di circa 700 milioni di dollari americani all'anno. È da notare che i paesi africani non possono indirizzare le loro esportazioni verso altre parti del mondo perché, come ex colonie, sono fortemente dipendenti dai mercati europei. E ancora, mentre i paesi in via di sviluppo a medio reddito, come il Brasile, possono eludere l'impatto delle misure precauzionali passando all'esportazione di prodotti alimentari derivanti da trasformazione, i paesi poveri non hanno questa possibilità.

All'incirca nello stesso periodo in cui veniva pubblicata la relazione della Banca Mondiale, la Commissione, attraverso il suo presidente, rendeva nota la propria intenzione di eliminare tutte le tariffe e le restrizioni quantitative sulle importazioni provenienti dai paesi più poveri. Naturalmente, il significato pratico di quest'offerta, apparentemente generosa, viene molto ridotto dal fatto che i principali ostacoli al commercio internazionale sono oggi non le tariffe o le restrizioni quantitative, ma le barriere non tariffarie, quali gli standard per le aflatossine e misure simili inspirate dal principio di precauzione.

I costi aggiuntivi imposti ai paesi africani sono giustificati dai benefici per la salute dei cittadini dell'UE? Secondo gli studi condotti dal comitato congiunto di esperti di FAO e OMS sugli additivi alimentari, lo standard comunitario di 2 parti per miliardo (ppb) per l'aflatossina B_1 consentirebbe di ridurre nell'UE i casi di morte per cancro del fegato di 1,4 morti per miliardo, cioè meno di una morte all'anno. Ai fini di questo calcolo, lo standard comunitario di 2 ppb è messo a

[25] T. Otsuki, J.S. Wilson, M. Sewadeh, *Saving two in a billion: A case study to quantify the trade effect of European food safety standards on African exports*, The World Bank, Mimeo, Washington, D.C., 2000.

confronto con uno standard che segue la linea guida internazionale (*Codex*) di 9 ppb. Poiché nell'UE circa 33.000 persone muoiono ogni anno per cancro del fegato, è chiaro che il vantaggio sanitario generato dallo standard precauzionale è senza dubbio minimo. La salvezza di meno di due vite su un miliardo in Europa vale la miseria imposta agli agricoltori africani? Qual è il prezzo della sicurezza?

6.10 Conclusione: la politica della precauzione

Ricapitolando: il principio di precauzione deve certamente svolgere un ruolo nella regolazione dei rischi, laddove ci sia un pericolo imminente di danno irreversibile e non sia disponibile un'affidabile conoscenza scientifica. Come si è cercato di dimostrare nelle pagine precedenti, il principio può essere tuttavia facilmente sfruttato a fini protezionistici e paternalistici, compromettere la cooperazione sulla regolazione e avere conseguenze distributive altamente indesiderabili. Ciò che è forse anche più grave, il principio, così come è interpretato dalla Commissione, introduce un doppio standard, per ciò che è ammesso internazionalmente e nelle relazioni intracomunitarie. Come già notato, in alcune occasioni la Commissione si è trovata di fronte a organismi dell'OMC nella stessa situazione in cui gli Stati membri dell'UE si erano trovati di fronte alla Comunità, quando sono state imposte loro sanzioni per avere introdotto misure protettive non sufficientemente supportate da prove scientifiche.

È estremamente difficile sostenere nel lungo termine standard di comportamento incongruenti. Come è stato prima suggerito, nell'ambito del rischio gli Stati membri stanno iniziando a pretendere, nelle loro relazioni reciproche e con la CE, la stessa autonomia di regolazione che la Commissione pretende davanti alla comunità internazionale. Il rifiuto dei governi tedesco e francese di rispettare la decisione della Commissione di rimuovere il bando alle esportazioni di carne bovina britannica dovrebbe servire da avvertimento.

Considerato che vi sono così tante preoccupanti implicazioni derivanti da un utilizzo incontrollato del principio di precauzione, come possiamo spiegare la determinazione della Commissione di attribuire ad esso lo status di architrave della politica comunitaria?

La spiegazione può soltanto essere politica. Come abbiamo visto, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raccomandato alla Commissione di "essere… ancora più determinata nel seguire il principio di precauzione preparando proposte di normative" e di prevedere la possibile "messa in questione della normativa comunitaria in materia alimentare da parte delle istanze dell'OMC e di paesi terzi". Queste due istituzioni europee stavano semplicemente rispondendo a pressioni politiche interne. Non a caso, l'ascesa del principio di precauzione fino alla posizione che attualmente occupa nel *policy-making* della CE, coincide con la presenza, o almeno la forte influenza, dei partiti dei verdi nei governi di coalizione della maggioranza degli stati membri. A sua volta, una Commissione indebolita e demoralizzata subisce la ten-

tazione di vedere nella promulgazione di standard di sicurezza internazionalmente molto rigidi, senza tenere conto degli elevati costi economici e sociali e dei trascurabili benefici sanitari, un buon sistema per aumentare la propria legittimità.

Nel prossimo futuro è possibile che le maggioranze politiche cambino in vari Stati membri, ma non sarà facile invertire le tendenze attuali. C'è almeno da sperare che le misure ispirate al principio di precauzione siano sottoposte a valutazioni di impatto della regolazione tanto severe quanto gli standard che esse promulgano.

Bibliografia

Atik J., *Science and International Regulatory Convergence*, "Northwestern Journal of International Law and Business", Vol. 17, 1996-97, pp. 736-758.

Calabrese E.J., *Methodological Approaches to Deriving Environmental and Occupational Health Standards,* Wiley-Interscience, New York and London, 1978.

Commissione europea, *Communication on the Precautionary Principle*, COM (00)1, Bruxelles, 2000.

de Búrca G., Scott J., *The Impact of the WTO on EU Decision-making*, "Harvard Jean Monnet Working Paper", n. 6, 2000.

Graham J.D., Green L.C., Roberts M.J., *In Search of Safety*, Harvard University Press, Cambridge, MA., 1988.

Joerges Ch., *Law, Science and the Management of Risks to Health at the National, European and International Level – Stories on Baby Dummies, Mad Cows and Hormones in Beef*, "Columbia Journal of European Law", Vol. 7, 2001, pp. 1-19.

Joerges Ch., *Scientific Expertise in Social Regulation and the European Court of Justice: Legal Frameworks for Denationalized Governance Structures*, in Ch. Joerges, K.H. Ladeur, E. Vos, (a cura di), *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making,* Nomos, Baden-Baden, 1997.

Knight F.H., *Risk, Uncertainty and Profit*, University of Chicago Press, Chicago, ILL., 1971 (1ª Edition 1921).

Lindley D., *Making Decisions,* Wiley-Interscience, New York and London, 1971.

Litan R.E., Nordhaus W.D., *Reforming Federal Regulation*, Yale University Press, New Haven, CT, 1983.

Mashaw J.L., Merrill R.A., Shane P.M., *Administrative Law*, 4ª Edition, West Group, St. Paul, MINN., 1998.

Otsuki T., Wilson J.S., Sewadeh M., *Saving two in a billion: A case study to quantify the trade effect of European food safety standards on African exports*, The World Bank, Mimeo, Washington, D.C., 2000.

Pelkmans J., *Comments*, in Sykes A.O., *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets,* The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.

Rehbinder E., *Das Vorsorge Prinzip im internationalen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 1991.

Schlacke S., *Foodstuffs Law and the Precautionary Principle: Normative Bases, Secondary Law and Institutional Tendencies*, in Ch. Joerges, K.H Ladeur, E. Vos, (a cura di), *cit*.

Scott J., Vos E., *The Juridification of Uncertainty: Observations on the Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO*, in R. Dehousse, Ch. Joerges, (a cura di), *Good Governance in an Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Weale A., *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1992.

7. Un nuovo processo di consultazione per l'AIR comunitaria

7.1 Il processo attuale

Il processo di consultazione è importante perché può contribuire ad assicurare che la nuova legislazione sia idonea da un punto di vista tecnico e che funzioni con successo nella pratica. Può inoltre portare alla luce conseguenze non previste e contribuire a un maggiore livello di conformità.

Tuttavia, non esiste nessuna separazione formale tra lo specifico processo di consultazione per l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e il più generale processo di consultazione per una nuova normativa.

7.1.1 Linee guida generali

Le Linee guida generali per la politica legislativa pubblicate nel 1996 sotto forma di *Memorandum* del Presidente della Commissione Europea[1], dichiarano che "i testi legislativi devono essere:

- basati su valutazioni razionalizzate e aggiornate, che forniscano una determinazione effettiva dell'interesse comune;
- sottoposti a valutazione durante tutto l'iter decisionale e il periodo di implementazione, e
- il risultato di più ampie consultazioni esterne".

Le Linee guida chiedono ai servizi della Commissione di "fare riferimento alla lista di controllo legislativa allegata (alle Linee guida)". Tale lista di controllo dichiara che "il *memorandum* esplicativo deve soddisfare i requisiti seguenti:

- consultazioni esterne: è necessario rendere conto delle procedure e dei risultati di tali consultazioni.
- valutazione: ogni strumento deve essere sottoposto a valutazione; le procedure e le tecniche devono essere specificate".

Queste Linee guida sono comunque generali e non specificano i metodi o i presupposti tecnici da utilizzare nella valutazione dell'impatto di una proposta di regolazione. Ogni servizio decide il modo in cui tali requisiti devono essere soddisfatti e il Segretario generale della Commissione, che è il depositario delle Linee guida, non ha alcun potere esplicito per rifiutare di accettare proposte che non soddisfano i criteri di base stabiliti nelle Linee guida.

[1] Commissione Europea, *General Guidelines for Legislative Policy: Memorandum from the President*, Bruxelles, 1996.

7.1.2 Linee guida specifiche

Ci sono due importanti eccezioni a questa regola generale: le valutazioni di impatto ambientale e le valutazioni di impatto aziendale. Ciascuna di esse rappresenta soltanto una forma "parziale" di AIR.

- *Impatto ambientale*: se le conseguenze ambientali di una proposta di intervento sono significative, il servizio competente deve allora avviare una valutazione dell'impatto ambientale. Recentemente è stata emessa una nuova guida per chiarire le responsabilità di tutti i servizi in quest'area[2].

La guida, elaborata dalla DG Ambiente, "fornisce indicazioni per la realizzazione delle valutazioni ambientali durante la preparazione e prima dell'adozione delle proposte di intervento della Commissione. Essa stabilisce la struttura delle fasi principali del processo di valutazione e ne dà spiegazione, presenta gli strumenti che possono essere usati in ciascuna di queste fasi e indica e fornisce fonti per ulteriori informazioni".

La guida suggerisce che la Direzione si consulti con esperti sia interni che esterni e con i soggetti interessati. Consiglia che la parte del processo relativa alla consultazione inizi dalla fase iniziale di *screening*, quando la Direzione sta valutando la necessità di una valutazione di impatto ambientale delle relative proposte di intervento, e sottolinea l'importanza della consultazione in tutte le fasi successive del processo.

- *Impatto sulle imprese*: per tutte le proposte di intervento con impatto significativo sul mondo imprenditoriale, deve essere condotto un formale *Business Impact Assessment* (BIA). Di recente, la DG imprese della Commissione ha nuovamente emesso una serie di note guida.

  La sezione 3 delle note per la BIA[3] afferma che:

  "L'ampiezza della consultazione con i soggetti esterni interessati, tra cui le organizzazioni imprenditoriali, deve essere decisa dalla Direzione generale competente, ma essa deve essere sollecita e completa quanto necessario. Le organizzazioni imprenditoriali devono essere interpellate e consultate riguardo alle cifre dei costi di adeguamento e agli oneri amministrativi. Tali cifre devono essere valutate, se possibile, separatamente da altre fonti, per esempio le organizzazioni non governative (ONG) o gli stati membri.

  Gli esperti degli stati membri devono essere consultati su base informale, per valutare il grado di interesse degli stati membri e comprendere quali siano le differenze tra le aree geografiche. La DG imprese è in grado di offrire assistenza, se necessario, riguardo sia agli strumenti di consultazione sia ai contatti con i principali soggetti interessati nell'ambito del mondo imprenditoriale".

  Ma, in entrambi questi casi, la responsabilità di decidere come, quando e presso chi effettuare le consultazioni è della singola direzione generale. Nessuno dei servizi "esperti" può pretendere un particolare approccio.

7.1.3 Le iniziative

A livello di UE continua il lavoro per migliorare la qualità della regolazione in generale e la consultazione per l'AIR in particolare.

[2] Commissione Europea, *Tools – A Guide for Environmental Assessment of Policy Documents within the Commission*, Bruxelles, 2001.

[3] Commissione Europea, *The Commission's Business Impact Assessment System: Your Guide to Better Business Impact Assessments*, Bruxelles, 2000.

La DG mercato interno ha istituito un progetto pilota per esaminare l'utilizzo dei *Business Test Panels*[4].

L'obiettivo è quello di migliorare le procedure della Commissione per l'analisi di impatto, attraverso la quantificazione dei costi di adeguamento, la valutazione degli oneri a carico delle imprese che la nuova regolazione proposta comporta e l'identificazione di soluzioni alternative che raggiungerebbero lo stesso scopo in un modo meno gravoso. Le informazioni ottenute attraverso i *Business Test Panels* (BTP) sono utilizzate a integrazione delle normali procedure di consultazione nella fase finale di preparazione delle proposte di intervento.

Il progetto pilota fa uso di *panels* stabiliti dagli stati membri. Tali *panels* devono essere rappresentativi (con imprese di tutte le dimensioni e di tutti i settori), affidabili e operativi. I questionari sono studiati in modo da non gravare pesantemente sull'amministrazione delle aziende coinvolte e i dati ottenuti dalle imprese sono riservati. La partecipazione è su base volontaria.

Dalla partenza del progetto pilota (nel 1998), la Commissione ha fatto un uso soltanto limitato dei BTP. Sono state sottoposte a valutazione non oltre cinque proposte di intervento, tra cui:

- modifiche tecniche alle norme IVA per consentire a una società che ha sede in uno degli stati membri e che svolge attività in un altro stato membro in cui non dispone di un'unità produttiva permanente, il diritto di non nominare un rappresentante fiscale locale in quell'altro stato membro[5];
- modifiche tecniche alla direttiva europea sulla contabilità generale per consentire alle società di cambiare il modo di misurazione dei loro strumenti finanziari nei bilanci[6];
- la proposta di una direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche[7].

La Commissione europea ha presentato una relazione intermedia sul miglioramento e la semplificazione dell'ambiente normativo al Consiglio europeo di Stoccolma[8].

La relazione intermedia nota che uno dei principali punti oggetto di critica è che "la fase preparatoria è spesso considerata insufficiente, in particolare per quanto riguarda l'analisi dell'impatto che gli interventi proposti avranno sugli operatori economici e sulle altre parti interessate. È necessario un processo di consultazione più approfondito e sistematico".

La relazione intermedia conclude: "la valutazione dell'impatto deve essere completa, obiettiva e trasparente. La consultazione preventiva delle parti interessate deve essere ampliata e resa più approfondita… Essa deve prevedere un maggiore coinvolgimento da parte della società civile; l'analisi quantitativa e quantitativa dell'impatto si basa soprattutto su un meccanismo di riscontro".

La Commissione intende presentare le sue proposte finali di strategia generale al Consiglio europeo di Laeken alla fine del 2001.

"Gli stati membri hanno istituito "un gruppo consultivo di alto livello[9] (il Mandelkern Group), composto da esperti di miglioramento della regolamentazione degli stati membri e della Commissione… per

[4] Commissione Europea, *The Business Test Panel – A Pilot Project*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, COM(98)197 def., Bruxelles, 1998.

[5] Commissione Europea, *Final Evaluation of the Business Test Panel replies concerning the VAT Directive on the determination of the person liable to pay tax*, Bruxelles, 1998.

[6] Commissione Europea, *Final Evaluation of the Business Test Panel replies concerning the proposed amendment of the 4th Accounting Directive*, Bruxelles, 1998.

[7] Commissione Europea, *Third Consultation of the Business Test Panel – The Proposal for a Directive on Waste from Electrical and Electronic Equipment*, Bruxelles, 1999.

[8] Commissione Europea, *Interim Report from the Commission to the Stockholm European Council: Improving and Simplifying the Regulatory Environment*, COM (01)130, Bruxelles, 2001.

[9] Consiglio dei Ministri, *Resolution on Better Regulation within the European Union,* Bruxelles, 2000.

partecipare attivamente alla preparazione di una strategia coordinata per il miglioramento della regolamentazione, richiesta dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 1999. Tra i punti da analizzare c'è la sistematizzazione degli studi di impatto".

Il Mandelkern Group ha anche presentato una relazione iniziale al Consiglio europeo di Stoccolma nel marzo 2001[10], in cui raccomandava la considerazione da parte delle istituzioni europee di un certo numero di miglioramenti per i sistemi di consultazione e di valutazione dell'impatto.

Per quanto riguarda la consultazione, le raccomandazioni sono state:

- maggiore dialogo in fase iniziale… e consultazione su un testo preliminare;
- la proposta dovrebbe essere accompagnata, quando possibile, da ampie note esplicative, che comprendano la valutazione eseguita dell'impatto della regolamentazione e i commenti espressi durante la consultazione;
- la valutazione di impatto della regolamentazione dovrebbe essere accessibile via Internet, in modo che coloro che si sentono potenzialmente danneggiati possano offrire il proprio contributo.

Per quanto riguarda l'AIR, le raccomandazioni sono state:

- una valutazione di impatto della regolamentazione dovrebbe seguire la guida dell'OCSE;
- la Commissione dovrebbe intraprendere una valutazione di impatto della regolamentazione riguardo a tutti i suoi effetti.

La DG imprese sta attualmente riesaminando il sistema BIA in un progetto pilota, che proseguirà fino al febbraio 2002. Il suo obiettivo è quello di esaminare e potenziare gli strumenti e i metodi di lavoro attraverso l'esame di un campione di proposte di intervento.

7.2 La consultazione nella pratica

Nell'Unione Europea la consultazione assume diverse forme, comprendenti la pubblicazione di Libri verdi (documenti consultivi) e Libri bianchi (dichiarazioni di politica), riunioni con gruppi di consulenza, udienze pubbliche, riunioni formali e informali con le parti interessate e richieste mirate e generali di documentazione scritta.

Tuttavia, non esiste alcun requisito sostanziale di seguire uno specifico processo di consultazione in nessun singolo caso, per la proposta di intervento in generale o per l'AIR in particolare. La direzione interessata a ciascuna proposta di intervento sviluppa la natura precisa del processo di consultazione caso per caso.

Per questo motivo, nella pratica ci sono notevoli variazioni nell'applicazione del processo di consultazione: in termini di tempi e ambito della consultazione, di natura dell'approccio adottato per il processo di consultazione, di tipo di partecipanti e di riscontro offerto ai partecipanti.

[10]Mandelkern Group, *Initial Report of the Mandelkern Group on Better Regulation*, http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Europe/MginitialReport.htm, marzo 2001.

7.2.1 Esempi

Sono qui sotto riassunti i risultati di un campione casuale di memorandum esplicativi e schede di BIA.

- *Pagamento tardivo nelle transazioni commerciali* (proposta modificata di direttiva[11])

Il *memorandum* esplicativo considera le modifiche della proposta effettuate durante il processo codecisionale. Esso spiega il perché del rifiuto da parte della Commissione di alcune delle modifiche proposte dal Parlamento europeo.

La scheda di valutazione di impatto riassume i risultati del processo di "ampia consultazione" con le parti interessate portato avanti per vari anni e include i commenti e le risposte scritte ricevute in un'udienza pubblica.

Non c'è alcun riferimento esplicito alla consultazione per le altre sezioni della BIA.

- *Contenuto di ftalati nei giocattoli* (proposta di modifica a una Direttiva[12])

Secondo il memorandum esplicativo, "per la preparazione della proposta è stata richiesta la consulenza di esperti degli stati membri, di aziende del settore (compresi produttori di sostanze chimiche, di PVC e giocattoli) e di ONG (organizzazioni ambientaliste e di consumatori) attraverso delle riunioni e una procedura scritta".

Il *memorandum* esplicativo non riepiloga le informazioni ottenute dalle parti interessate e non fa commenti sulle questioni sollevate, né commenti sulla valutazione dell'impatto.

Non viene riportata alcuna scheda BIA.

- *Parità di trattamento* (proposta di direttiva[13])

La scheda BIA spiega che la "Commissione ha consultato le organizzazioni di rappresentanza delle parti sociali europee e la piattaforma europea di organizzazioni sociali non governative". Le organizzazioni consultate avevano "differenti punti di vista su alcuni elementi della proposta".

Nella BIA vengono spiegate le differenze e si risponde ad alcune delle questioni principali.

Non c'è alcuna indicazione che le parti interessate siano state consultate per la preparazione di tale valutazione.

- *Sicurezza generale dei prodotti* (proposta di direttiva[14])

Il *memorandum* esplicativo elenca le organizzazioni che hanno "delineato i loro principali punti di vista" e coloro che hanno partecipato a due riunioni di consultazione. Sintetizza inoltre le principali posizioni differenti, ma non risponde a tali questioni in alcun modo.

Non c'è alcuna indicazione delle opinioni delle entità coinvolte per la BIA.

- *Rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche* (proposta di direttiva[15])

È presente un elenco delle organizzazioni consultate. Il *memorandum* esplicativo contiene una breve sezione dedicata alle opinioni delle parti interessate (basate su precedenti consultazioni riguardanti i principi di base), ma alcuni di tali soggetti hanno contestato il riepilogo fatto dalla Commissione.

[11] 1998/0099 (COD).
[12] 1999/0238 (COD).
[13] 1999/0253 (CNS).
[14] 2000/0073 (COD).
[15] 2000/0158 (COD).

Non c'è alcuna risposta alla maggior parte delle questioni sollevate dalle parti interessate, né a quelle relative alla valutazione dell'impatto.

- *Anno base per la ripartizione degli idroclorofluorocarburi* (proposta di modifica a un regolamento[16])

Il *memorandum* esplicativo e la scheda BIA non fanno alcun riferimento alla consultazione.

- *Brevetto comunitario* (proposta di regolamento[17])

La valutazione di impatto sottolinea che la "proposta rappresenta il risultato di un processo di consultazione su vasta scala intrapreso nel contesto del Piano d'azione per il mercato unico". La valutazione conclude che esiste un ampio appoggio alla proposta.

Non ci sono commenti dettagliati né commenti sulla consultazione per quanto riguarda la valutazione di impatto.

- *Strumenti di misurazione* (proposta di direttiva[18])

Il *memorandum* esplicativo integra la parte del processo legislativo relativa alla valutazione dell'impatto nel *memorandum* esplicativo.

La sezione dedicata all'analisi dell'impatto afferma che: "è stata raccolta una quantità di informazioni sulle future tendenze previste attraverso questionari inviati alle organizzazioni coinvolte nella consultazione". L'analisi dell'impatto utilizza i risultati di tali questionari.

La sezione dedicata alla consultazione esterna spiega che: "i servizi della Commissione hanno discusso ampiamente le varie bozze di versione di questa proposta in una serie di riunioni, alle quali sono sempre state invitate tutte le parti interessate dalla direttiva".

- *Regole di concorrenza* (proposta di regolamento del Consiglio[19])

La Commissione ha pubblicato nel 1999 un Libro bianco sulla "modernizzazione delle norme di attuazione degli Articoli 81 e 82 del Trattato della CE".

Il *memorandum* esplicativo descrive il modo in cui il Parlamento europeo ha organizzato un'udienza pubblica all'inizio del 2000. Spiega inoltre che la Commissione ha "ricevuto ed esaminato attentamente le proposte di oltre 100 parti interessate". Il *memorandum* riassume le posizioni di associazioni industriali e avvocati come "diversificate" e fa riferimento ad alcune delle problematiche principali (ma senza affrontarle).

La Commissione dichiara che la proposta "tiene conto delle principali preoccupazioni espresse durante il processo di consultazione", ma non c'è alcun riferimento alle opinioni delle parti interessate quando la Commissione spiega le ragioni dietro alle specifiche proposte.

Non c'è alcuna indicazione che le entità coinvolte siano state consultate per la valutazione di impatto.

- *Imbarcazioni da diporto* (proposta di direttiva[20])

La scheda di valutazione di impatto afferma: "da quando è stato avviato il lavoro su questa proposta nel 1997, la Commissione ha coinvolto tutti i gruppi professionali interessati attraverso vari documenti di lavoro. Hanno avuto luogo quattro riunioni di consultazione per esaminare i vari documenti di lavoro. Sono state condotte anche delle consultazioni scritte, in particolare per la versione finale".

16 2000/0170 (COD).
17 2000/0177 (COD).
18 2000/0233 (CNS).
19 2000/0243 (CNS).
20 2000/0262 (CNS).

Si allude al fatto che le parti coinvolte hanno avuto l'opportunità di esprimere commenti per la valutazione di impatto, ma non c'è alcuna affermazione esplicita in questo senso. Alcuni cenni nella valutazione di impatto indicano che la Commissione ha risposto alle opinioni delle parti interessate, ma ancora la cosa non è esplicita.

- *Legislazione in materia alimentare e Autorità alimentare europea* (proposta di regolamento[21])

La valutazione di impatto spiega che c'è stato un processo di consultazione ad ampio raggio, compresa una consultazione antecedente alla stesura di un Libro bianco. Si fa notare che tutti i commenti ricevuti riguardo al Libro bianco sono disponibili sul web.

L'Advisory Forum on Foodstuffs era stato invitato a fornire commenti riguardo alla parte della proposta relativa alla legislazione generale in materia alimentare. Ma non c'è alcuna indicazione che qualche organizzazione sia stata consultata durante la preparazione della BIA, o che sia siano state considerate le opinioni riguardanti l'impatto sulle imprese (e sulla società) espresse dalle parti interessate durante il processo generale di consultazione.

- *Imprese di assicurazione sulla vita* (proposta di modifica di direttiva[22])

La scheda di valutazione di impatto rende noto che la "Commissione si è intensamente consultata con le principali associazioni europee del settore durante tutto il lavoro di esame". Evidenzia le loro preoccupazioni, ma non indica come è stato loro risposto.

Non c'è alcuna indicazione che le parti coinvolte siano state consultate per la realizzazione della valutazione di impatto.

- *Tutela dei dipendenti in caso di fallimento del datore di lavoro* (proposta di modifica di direttiva[23])

Ci sono state due fasi di consultazione formale con le parti sociali: inizialmente, per chiedere la loro opinione sulla necessità di una revisione della direttiva originale (1980), e successivamente per ricevere le loro opinioni sul contenuto di una proposta di modifica della direttiva in questione. Le loro opinioni sono riassunte nella scheda di valutazione di impatto (allegata alla relazione). Non c'è alcun tentativo di dare risposta alle differenti argomentazioni presentate dalle parti sociali.

Non c'è alcun riferimento alla consultazione per la BIA.

- *Protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale* (proposta di direttiva[24])

Non c'è alcun riferimento alla consultazione e nessuna scheda di valutazione di impatto.

- *Diritti degli utenti in reti e servizi di comunicazione elettronica* (proposta di direttiva[25])

La Commissione ha ritenuto di avere soddisfatto il requisito della consultazione, poiché si era consultata "su molti aspetti di queste proposte nella *Communications Review* del 1999". Si riassumono le principali opinioni in una Comunicazione. La valutazione di impatto elenca coloro che hanno fornito risposte.

Non c'è alcun riferimento alla consultazione per la valutazione di impatto.

[21] 2000/0286 (COD).
[22] 2000/0398 (COM).
[23] 2001/0008 (COD).
[24] 2001/0076 (COD).
[25] 2001/0183 (COD).

7.2.2 Le opinioni delle parti interessate

In base a una serie di interviste presso organizzazioni imprenditoriali e organizzazioni di rappresentanza della società civile, le parti interessate ritengono che, nelle occasioni in cui la Commissione ha effettuato delle consultazioni per l'AIR:

- la consultazione è stata generalmente condotta in modo molto burocratico. L'ambito è stato in generale definito molto strettamente;
- il numero delle parti interessate consultate è stato generalmente ristretto, in molte occasioni la consultazione si è limitata a quelle organizzazioni con le quali i funzionari avevano avuto rapporti in passato;
- la Commissione non ha in generale tenuto adeguatamente conto dei commenti espressi dalle parti interessate.

7.2.3 Conclusioni

Esiste una scarsa omogeneità per quanto riguarda la natura e l'ambito del processo di consultazione realizzato dalle varie direzioni della Commissione europea; ma alcuni *memorandum* esplicativi e valutazioni di impatto dimostrano che, attraverso il processo della consultazione, è possibile fornire informazioni utili ai responsabili delle decisioni.

Ci sono alcuni esempi di consultazione sulla "necessità" di un intervento normativo e sulle "alternative" a un intervento, ma la maggior parte delle consultazioni riguarda proposte dettagliate di intervento. In pochi casi è stata condotta una consultazione mirata per l'AIR.

La maggior parte delle richieste di consultazione sono dirette a gruppi che la direzione interessata conosce come cointeressati al settore coperto dal determinato intervento.

Sono pochi gli esempi in cui le singole direzioni hanno fornito risposte dettagliate ai commenti espressi dai partecipanti al processo di consultazione in generale e alla parte del processo relativa alla valutazione dell'impatto in particolare.

Scheda 7.1 - Business Test Panels (BTP)

Fino ad oggi, è stato fatto un uso ridotto dei BTP. Soltanto poche proposte di intervento altamente tecniche sono state sottoposte a valutazione attraverso i *panels*, il che rende difficile valutare i potenziali benefici del sistema. Comunque, il programma attuale presenta alcune debolezze concettuali e pratiche:

- i *panels* sono di qualità variabile nei differenti paesi. Alcuni hanno funzionato per lungo tempo e sono ben sviluppati; altri sono relativamente nuovi e meno rappresentativi. Inoltre, anche il tasso di risposta e la qualità delle risposte variano secondo i vari paesi;
- i *panels* si basano su tutti i settori di imprese piuttosto che su quelli interessati dal particolare intervento normativo. Questo affievolisce l'impatto delle risposte provenienti da parte delle imprese più toccate dall'intervento e riduce l'opportunità di intraprendere analisi più dettagliate di tipo diagnostico riguardo al fallimento di proposte di intervento;
- i *panels* sono utilizzati solamente per valutare i costi diretti di adeguamento che l'intervento proposto comporterebbe. Non si cerca mai di ottenere il parere delle imprese a proposito dei più ampi effetti a catena delle proposte di intervento sui processi aziendali chiave e sulle decisioni strategiche. Di conseguenza non si ottiene alcuna evidenza del potenziale impatto delle proposte di intervento sul rinnovamento, sull'efficienza operativa o sulla capacità delle imprese di rispondere ai cambiamenti strutturali.

7.3 Quale futuro?[26]

Il Consiglio dei ministri ha dichiarato che l'Unione Europea dovrà rappresentare il sistema economico più competitivo basato sulle conoscenze entro il 2010. Ha inoltre obiettivi ambiziosi nel campo sociale, ambientale e della sanità pubblica. Tutto ciò richiede una struttura normativa che, contemporaneamente, supporti la competitività delle imprese e delle industrie europee nel lungo termine, facilitando nello stesso tempo lo sviluppo del modello sociale europeo.

L'AIR può aiutare i legislatori a raggiungere questi obiettivi, spesso in conflitto tra loro, e a ridurre il deficit democratico tra l'Unione Europea e i suoi cittadini. Un efficace sistema di consultazione costituisce un elemento chiave di questo processo.

Il processo dell'AIR nella UE dovrebbe essere completamente trasparente.

- La Commissione dovrebbe stabilire obiettivi chiari per la parte del processo relativa alla consultazione.
- Ogni parte interessata dovrebbe avere accesso a tutte le informazioni relative al processo dell'AIR.
- Tutte le parti interessate dovrebbero essere consultate in modo sistematico, strutturato e tempestivo. Sarebbe necessario includere la raccolta e la divulgazione di informazioni riguardanti alternative, presupposti, ragionamenti, conclusioni e proposte di intervento normativo. Bisognerebbe includere anche la consultazione sulle bozze preliminari dell'AIR.
- La base delle decisioni dovrebbe essere chiara a tutte le parti interessate.

Sarebbe necessario che nuove linee guida stabiliscano delle norme minime per la consultazione della società civile (compresi imprese e cittadini) e per la comunicazione dei risultati alle parti interessate.

Le linee guida dovrebbero comprendere i requisiti per la consultazione di tutte le parti interessate: in relazione alla prima divulgazione della possibile intenzione di introdurre una regolazione, durante il processo dell'AIR e per identificare l'impatto, quantificare gli effetti ed esaminare i dati (sarebbe necessario includere il requisito di consultare le parti interessate sul contenuto delle bozze preliminari dell'AIR). Laddove possibile, bisognerebbe utilizzare *test panel* ben mirati con più parti interessate.

Le istituzioni UE dovrebbero introdurre procedure formali di "notifica e commento" a regolari fasi del processo dell'AIR.

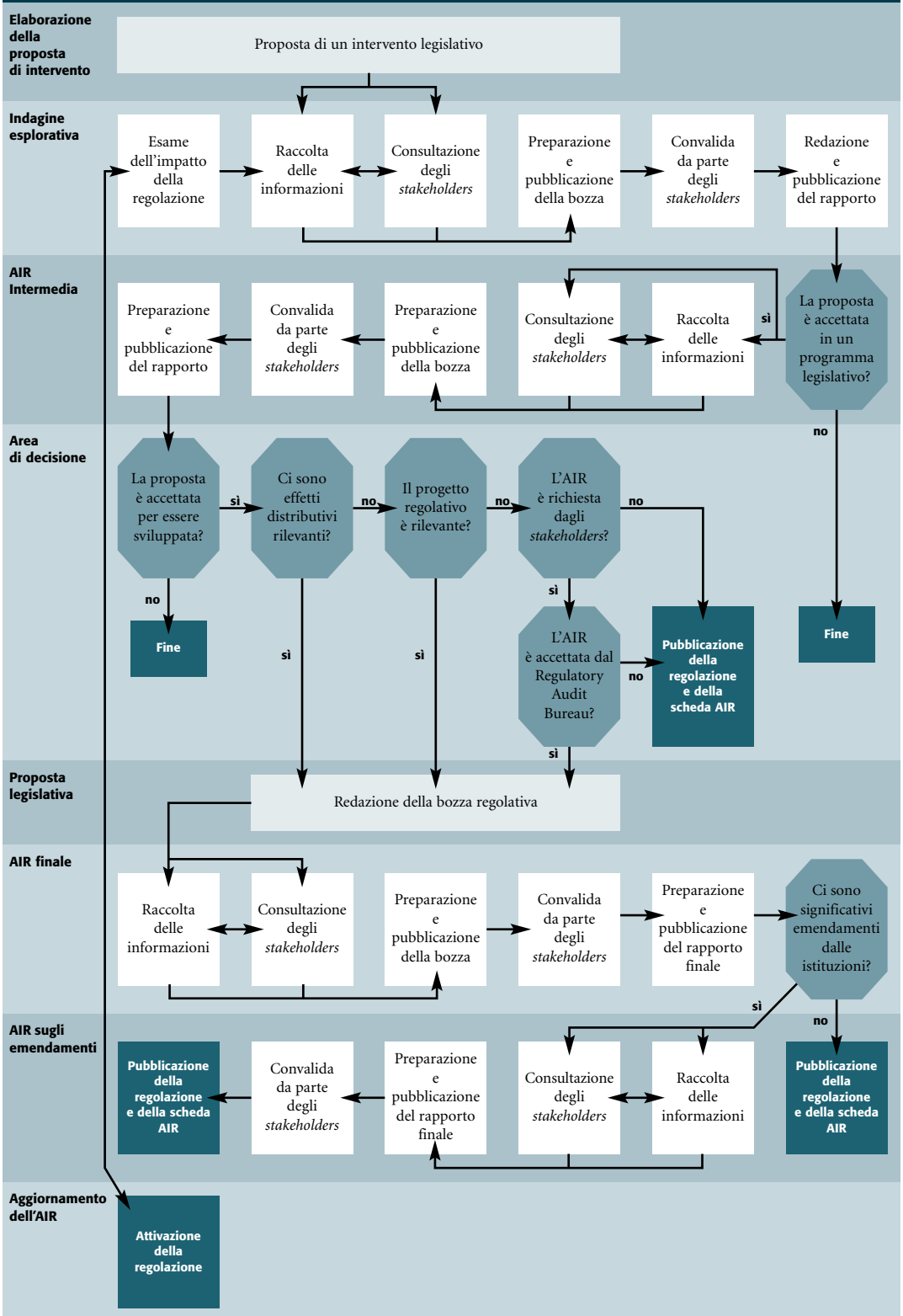
Per ogni fase del processo dell'AIR sarebbe necessario pubblicare gli elenchi di tutte le persone e le organizzazioni consultate.

Le singole AIR dovrebbero essere allegate alla proposta in tutte le fasi del processo legislativo e alla legislazione stessa. La Commissione dovrebbe pubblicare AIR di tipo "intermedio" e "finale" insieme alle analisi di supporto, le proposte chiave da parte delle parti interessate e le risposte della Commissione.

La Figura 7.1 presenta la descrizione generale della proposta per un nuovo sistema di consultazione (all'interno di un nuovo processo AIR).

[26] La presente sezione è basata su *Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of Regulatory Activity in the European Union*, Occasional Paper di *The European Policy Centre*, 2001 (in corso di pubblicazione).

Figura 7.1 - Il processo di AIR: un albero decisionale semplificato



Commissione Europea, *General Guidelines for Legislative Policy: Memorandum from the President*, Bruxelles, 1996.

Commissione Europea, *Final Evaluation of the Business Test Panel replies concerning the VAT Directive on the determination of the person liable to pay tax*, Bruxelles, 1998.

Commissione Europea, *Final Evaluation of the Business Test Panel replies concerning the proposed amendment of the 4th Accounting Directive*, Bruxelles, 1998.

Commissione Europea, *The Business Test Panel – A Pilot Project*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, COM(98)197 def., Bruxelles, 1998.

Commissione Europea, *Third Consultation of the Business Test Panel – The Proposal for a Directive on Waste from Electrical and Electronic Equipment*, Bruxelles, 1999.

Commissione Europea, *The Commission's Business Impact Assessment System: Your Guide to Better Business Impact Assessments*, Bruxelles, 2000.

Commissione Europea, *Interim Report from the Commission to the Stockholm European Council: Improving and Simplifying the Regulatory Environment*, COM(01)130, Bruxelles, 2001.

Commissione Europea, *Tools – A Guide for Environmental Assessment of Policy Documents within the Commission*, Bruxelles, 2001.

Consiglio dei Ministri, *Resolution on Better Regulation within the European Union,* Bruxelles, 2000.

Mandelkern Group, *Initial Report of the Mandelkern Group on Better Regulation*, http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Europe/MginitialReport.htm, marzo 2001.

The European Policy Centre, *Impact Analysis: Improving the Quality of Regulatory Activity in the European Union*, Occasional Paper, 2001 (in corso di pubblicazione).

8. L'AIR dal punto di vista delle piccole e medie imprese

8.1 Il potenziale innovativo dell'analisi di impatto della regolazione

8.1.1 L'eccesso di regolazione

Il diritto è l'ordinamento coercibile alle azioni umane in materia di giustizia. La giustizia è il fondamento della convivenza civile, per qualsiasi comunità di uomini e per la comunità globale. Le leggi – che in ogni paese democratico costituiscono la fonte principale del diritto – sono preziose, necessarie. Ma, proprio per tali grandi ragioni, non bisogna esagerare nel legiferare: non devono esserci troppe leggi e quelle che ci sono devono essere chiare.

Le cose, purtroppo, nella realtà non stanno così: sulla esuberante proliferazione della nostra legislazione e sulla scarsa qualità specifica delle norme contenute negli strumenti legislativi, prese in sé singolarmente o considerate nella loro concatenazione, c'è un diffuso, e anche datato, antico consenso, non solo da parte scientifica ma anche – almeno per quanto attiene alle dichiarazioni verbali – da parte politica.

Ci si limita qui a fare un solo esempio di "degrado legislativo per overdose", riguardante peraltro una materia di grande importanza.

Lo sviluppo sostenibile, secondo la Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, è uno degli obiettivi principali della nostra civiltà: esso significa "uno sviluppo che soddisfa le esigenze attuali senza compromettere per le generazioni future la possibilità di soddisfare le proprie esigenze".

Sviluppo sostenibile è perciò il nome nuovo e più appropriato della politica ambientale, e bisogna prendere atto che coloro che sono democraticamente eletti fanno politica ambientale utilizzando essenzialmente lo strumento dispositivo: emanando leggi, introducendo regolazione.

A ritmi impressionanti: siamo arrivati ad avere, in vigore, tra 800 e 1000 (persino il numero preciso non è chiaro) leggi nazionali che di fatto riguardano, direttamente od indirettamente, la materia ambientale. A queste si aggiungono circa 235 direttive comunitarie. Questi dati, che parlano da soli, sono stati comunicati nella relazione del prof. Marcello Clarich ad un Convegno sui vincoli ambientali tenutosi a Belluno nel 1997, e da allora sono continuamente cresciuti.

Come è in parte naturale, per trasformare la consapevolezza di un problema in strumenti per la sua soluzione serve del tempo. In particolare, c'è voluto del tempo perché si affermasse, accanto ai pre-esistenti (ma generici) stimoli a favore della chiarezza, della semplificazione, della minima onerosità della legislazione, un percorso autonomo e vincolante di pre-valutazione dell'impatto della legislazione (ciò che è l'Analisi di impatto della regolazione, AIR).

È partita per prima l'Ocse: tale organismo ha emanato nel 1995 una raccomandazione sul *Miglioramento della qualità della Regolazione*, esprimendo sotto forma di dieci domande la prima *checklist* di un procedimento di AIR, che rimane ancora oggi valida.

La conferenza intergovernativa del 1997 per la revisione del Trattato dell'Unione europea ha introdotto per parte sua una serie di linee-guida sulla qualità attesa della legislazione europea e l'AIR è divenuta per la Commissione europea una prassi, ancorché non sempre rispettata ed efficace.

Nel 1999 l'AIR ha fatto la sua prima comparsa nell'ordinamento giuridico italiano.

8.1.2 La valenza dell'opzione zero

La legge n. 50 del marzo 1999, introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico l'AIR, ha certamente avuto l'obiettivo di incidere sugli eccessi ed i difetti della regolazione: sulla grave ipertrofia normativa, della regolazione in vigore ed in progettazione, e sulla carenza di qualità legislativa.

Sia pure in via limitata e sperimentale e con un avvio molto lento, l'esperienza sin qui maturata in Italia in materia di AIR rappresenta un passo avanti non piccolo in direzione di una legislazione contenuta, giustificata e di migliore qualità.

Come previsto dalla l.n. 50/99, sulla Gazzetta Ufficiale del 23 maggio 2000, è stata pubblicata una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri titolata *Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione* (direttiva-d.P.C.M. 27 marzo 2000) e, nel dicembre 2000, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata pubblicata la *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*.

L'impostazione fondamentale dell'AIR, che la Guida italiana fa efficacemente propria, prevede che – durante il procedimento di AIR – l'amministrazione intenzionata ad imporre ai cittadini e alle imprese una nuova regolazione, dovrà (o dovrebbe) rispondere, sentendo prima le parti interessate, a queste tre domande:

1) siamo veramente sicuri che sia necessario fare una nuova regolazione?
2) i costi che il nuovo intervento imporrà al privato ed al pubblico pesano meno – numeri alla mano – dei vantaggi che lo stesso vuol produrre?
3) non si possono davvero ottenere gli stessi risultati senza imporre nuovi obblighi e vincoli?

Il valore fortemente innovativo dell'AIR consiste tanto nelle

domande che impone al legislatore, quanto nel metodo indicato per arrivare alle risposte: i regolatori sono chiamati a costruire un giudizio *obiettivo* sul problema in esame, che cioè, attraverso il metodo dell'indagine scientifica, proponga ipotesi suscettibili di valutazioni quantitative e comparative, a loro volta controllabili e riproducibili.

Durante lo svolgimento dell'AIR, le diverse opzioni regolative sono messe a confronto. Tra queste, viene considerata anche l'opzione zero, vale a dire la possibilità di non introdurre una nuova regolazione.

La Guida è esplicita su questo punto fondamentale e strategico: "se si ritiene che le esigenze sociali emerse possano essere soddisfatte tramite *il miglioramento dell'applicazione della regolazione esistente*, anziché con nuovi interventi…". Anzi, compie esplicitamente il successivo passo logico (innovativo rispetto alle prassi normative in atto): "può accadere che le esigenze sociali che sono alla base dell'intervento possano essere meglio soddisfatte senza aggiungere nuove regole o nuovi interventi a quelli già esistenti, bensì *eliminando o modificando* (snellendole) norme in vigore che danno luogo al problema" (si noti che i caratteri corsivi non sono nostri, ma presenti nel testo della Guida).

Tra i principi guida delle politiche di *regulatory reform*, ricorrenti in tutti i paesi che hanno sviluppato esperienze consolidate in termini di AIR, uno assume particolare importanza: abbandonare la politica di comando e controllo; abbandonare la "*policy* in termini di porre-disporre-imporre" che i governi hanno assunto per anni nei confronti delle imprese. Particolarmente esplicito al riguardo è Howard[1] che dice: "Un risultato concreto è sempre frutto della discussione e della negoziazione, non deriva certo dalla capacità di spadroneggiare e di imporre gli sterili tecnicismi di un linguaggio giuridico, con l'unico scopo di conquistare una vittoria". La politica regolativa innovativa deve invece poggiare sul principio in forza del quale occorre promuovere la centralità delle *partnerships* e la ricerca del consenso nella determinazione di strumenti idonei al conseguimento degli obiettivi prefissati.

Si può considerare esemplare, a tale riguardo, l'esperienza nordamericana sintetizzata in queste parole: "Può apparire singolare la circostanza: rivolgersi alle imprese per sapere come queste debbano essere regolate! Ma chi meglio dello stesso interessato può conoscere i problemi causati dalla specifica attività e le possibili soluzioni?

E se, certo, è compito esclusivo del legislatore determinare gli standard di qualità, perché non dovrebbe essere compito delle imprese il suggerire il modo più adeguato per riuscire a rispettare tali standard? Il legislatore, le imprese e il cittadino comune condividono lo stesso obiettivo: ad esempio, porre le premesse per un ambiente più pulito, riducendo i costi che attualmente gravano sul mondo imprenditoriale e sui contribuenti tutti"[2].

8.1.3 Un *budget* per la regolazione

Per quel che riguarda il problema della qualità normativa ci si limita, a questo punto e considerato il carattere del presente intervento, ad

[1] P.K. Howard, *The Death of Common Sense: How Law is suffocating America*, New York, 1995.

[2] *The National Performance Review*, Washington, 1995.

evocare le potenziali ricadute che sarebbe legittimo attendersi, qualora si provvedesse a dare cittadinanza, nel campo della produzione regolativa, al concetto – proprio del mondo dell'impresa e del mercato – che "il destinatario della norma deve essere visto come un cliente da soddisfare". Si tratta di un concetto potenzialmente rivoluzionario nel campo legislativo-istituzionale, al quale fa subito seguito – sempre nel mondo del privato – il concetto che "la soddisfazione del cliente o è la massima possibile o non è"; tali sono i fondamenti di quella "tensione all'eccellenza" che dovrebbe animare e contraddistinguere ogni comportamento umano suscettibile di incidere, sia che si tratti di un prodotto offerto che di una legge imposta, sugli "altri".

Verso tali direzioni certamente intende muoversi, pur con movenze e linguaggi del tutto alieni rispetto a quelli del mercato e del cliente/cittadino, l'esperienza dell'Analisi Tecnico Normativa (ATN), varata dalla direttiva-d.P.C.M. 27 marzo 2000 in significativo parallelo all'AIR.

Si noti, per inciso, che a livello di Unione Europea si sta guadagnando spazi crescenti il concetto di "competizione fra legislazioni", al quale ricorrere – per esempio in materia di differenti normative fiscali – come una delle opzioni percorribili sulla strada della necessaria armonizzazione comunitaria.

Si noti, ancora per inciso, che l'art. 130R del Trattato dell'Unione Europea recita testualmente che "nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto (...) dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione": il che significa, per espressa disposizione della vigente "carta costituzionale" dell'Unione Europea, che il monitoraggio della legislazione, l'analisi dei suoi costi e dei suoi benefici sono strumenti necessari ad una moderna politica di sviluppo sostenibile e – aggiungiamo noi – ad una qualsiasi politica di sviluppo.

Sembra opportuno ad Ibes[3] suggerire che i sintetici spunti di cui sopra, adeguatamente approfonditi e criticati, vadano – in quanto e per quanto condivisi – inseriti, con modalità e percorsi dedicati, in un compiuto processo di ATN e di AIR che, partendo dall'esame del rispetto del "*budget* di regolazione assegnato" all'istituzione che propone/emana nuova normativa, sia in grado di giungere fino ai profili di certificazione dell'eccellenza del prodotto normativo proposto.

Proprio dalla consapevolezza, esplicitata in apertura del presente intervento, del valore della norma, deriva il suggerimento di considerarla risorsa scarsa, nel duplice significato di risorsa preziosa e di risorsa disponibile in quantità limitate.

L'interiorizzazione – dal punto di vista del convincimento – e l'istituzionalizzazione – dal punto di vista formale – del concetto di *budget* regolativo e delle sue logiche conseguenze, potrebbe avere effetti significativi nel percorso di avvicinamento ai risultati che sia l'ATN che l'AIR hanno fatto propri.

[3] Ibes, *Premessa ad una efficace AIR*, M. Clarich, F. Marzari, A. Brocca, Belluno, 1999.

8.2 I limiti della introduzione dell'AIR nell'ordinamento giuridico italiano

8.2.1 Il carattere sperimentale

Il testo della direttiva d.P.C.M. 27 marzo 2000 precisa (art.1 punto b) che l'applicazione dell'AIR avverrà, ai sensi dell'art. 5 della l.n. 50/99, "in via sperimentale e per la durata di un anno".

Il carattere sperimentale e la durata annuale della stessa, possono certamente essere viste, da un lato, quale sintomo negativo di un approccio eccessivamente cautelativo, ma dall'altro, consentono positivamente di effettuare esperienze e formulare osservazioni da parte di chiunque interessato.

Sembra però utile e legittimo evidenziare un punto fermo a favore del radicamento nel nostro sistema dell'AIR: l'esplicito tenore letterale dell'art. 5 della l.n. 50/99 ed il combinato disposto del suo primo comma (che fa obbligo al governo di effettuare l'AIR) e secondo comma (che invece – vedi oltre – prevede solo facoltà di servirsene per il parlamento) consentono di affermare che il carattere temporale delimitato (ad un anno dalla direttiva di cui sopra) riguarda la sperimentalità e non già l'introduzione dell'AIR nell'ordinamento giuridico italiano. Essa ne fa parte in modo permanente e, qualora la sperimentazione non desse tutti i risultati attesi, si dovrà dare luogo a diverse sperimentazioni e non già all'abbandono della pratica dell'AIR.

8.2.2 La "non obbligatorietà" per le regolazioni di fonte parlamentare e regionale

L'attuale limitazione, in termini di obbligatorietà, dell'AIR agli atti normativi del governo, è indubbiamente opinabile: il fatto che il parlamento, nel testo della norma istitutiva dell'AIR, abbia esplicitamente previsto che tale procedura sia un dovere per il governo ed invece una libera scelta per se stesso, non può che essere visto come una manifestazione di presunzione: il fatto che nei Regolamenti parlamentari si preveda, sempre come possibilità, la procedura di AIR, da un lato conferma il giudizio espresso, dall'altro consentirà di verificare nel tempo se il sospetto qui manifestato sia ingiustificato.

Altrettanto va detto circa l'assenza, nelle norme in vigore, di qualsiasi riferimento all'introduzione dell'AIR nella produzione normativa regionale: tale mancanza non pare possa essere giustificata sotto le spoglie del rispetto dei (tanto conclamati e non altrettanto praticati) principi di decentramento, autonomia, federalismo.

Sul piano della situazione in atto deve essere evidenziato che l'ipertrofia normativa di matrice regionale si è rapidamente adeguata a quella di matrice nazionale: la piccola sola Val d'Aosta ha prodotto di suo ben 1913 leggi. Sul piano del diritto a venire non può quindi che registrarsi con soddisfazione l'esistenza di una bozza di legge in tema di semplificazione, che intende sancire l'obbligatorietà della procedura di AIR anche per la legislazione regionale.

Pure la limitazione dell'AIR agli atti normativi di futura emanazione, oggi prevista, è un limite da superare: una volta che si con-

venga sulla necessità di valutare l'impatto delle disposizioni di legge, sui cittadini e sull'amministrazione, relativamente alle situazioni di nuove norme da emanare, al fine di decidere – a ragion veduta – se e come emanarle, non si vede motivo alcuno per non estendere tale procedura di esame, strutturato e quantitativo, alle norme già in vigore; e su ciò torneremo nella parte propositiva del presente intervento.

8.3 Suggerimenti dal punto di vista delle PMI

8.3.1 Principi di qualità e di eccellenza per la regolazione

È fuori di dubbio che la direttiva e la Guida in esame hanno assunto a loro principale fondamento l'obiettivo di aiutare a pervenire ad una produzione normativa di minima quantità e di massima qualità: ricordiamo di nuovo l'ottima insistenza che nel testo della Guida viene fatta circa la doverosa esplorazione della cd. opzione zero.

Ibes ritiene opportuno suggerire un ulteriore passo a favore del raggiungimento di tale fondamentale obiettivo.

Sia il "contenimento delle quantità" (comportamento economico per eccellenza, inteso come tensione e ricerca della soluzione meno costosa per un qualsiasi problema; utilizzo ottimale di risorse scarse, in una situazione data), sia la "elevazione della qualità" (intesa come la tensione al lavoro ben fatto ed al miglioramento continuo dello stesso; l'organizzazione adeguata per conseguirlo e controllarlo) sono entrambi valori/obiettivi che hanno avuto, e continuano a presentare, con modalità sempre innovative, proprie specificità di pratica e di gestione attiva, studiate e sperimentate in molti campi come utili al fine del loro perseguimento: è opportuno fare riferimento esplicito al mondo aziendale privato, all'avanguardia su questi temi, per le proprie esigenze di competizione nella globalizzazione.

Per quel che riguarda il problema della quantità normativa, più precisamente il problema dell'eccesso della regolazione, si ritiene che una efficace aggressione di tale questione – decisiva tanto per la libertà quanto per la competitività – debba, congiuntamente al ricorso ad altri strumenti, utilizzare anche i concetti innovativi sopra già accennati, quali quello di "normazione come risorsa scarsa" e quello di "*budget* regolativo"; che si debba, cioè, introdurre, anche nel campo pubblico ed istituzionale, tali concetti e cominciare a trarne le debite, positive conseguenze.

8.3.2 La verifica *ex post*

Riprendiamo un'osservazione già anticipata: non si vede perché la valutazione di impatto non debba essere estesa alle regolazioni in essere, alle leggi in vigore, relativamente alle quali, per di più, si potranno misurare effetti intervenuti e non solo previsioni.

È indubbio – tanto quanto difficile – che la strada maestra per ridurre i vincoli, che sui cittadini e sulla competitività delle imprese fanno oggi gravare un ammasso di regole spesso ingiustificatamente

onerose, sia quella di ridurre le norme in vigore, ancor prima di quella di fare buone, ma pur sempre ulteriori, norme.

Parlando per sigle e per slogan (il che non è sempre chiarissimo, e ce ne scusiamo, ma aiuta ad attirare l'attenzione) si potrebbe dire che bisogna avere "AIR + VIR".

VIR qui sta per "Valutazione dell'Impatto della Regolazione": cioè sistemi e procedure di monitoraggio, di verifica *ex post* dell'impatto della regolazione vigente, del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi attesi (già individuati in fase di AIR).

Tale valutazione *ex post*, successiva all'introduzione della nuova norma, di quel che è accaduto, anche comparativamente rispetto a quanto ci si attendeva, messo in evidenza in sede di valutazione preventiva (con l'AIR), si manifesta come una necessità logica imprescindibile, una fase di un processo che altrimenti risulterebbe monco, se non addirittura vano. Ma allo stato attuale non è così, anche se da parte del governo in carica sono state dichiarate prime intenzioni in tale direzione.

Buone ragioni a sostegno di tale suggerimento vengono individuate nella insoddisfazione che accomuna i pubblici dispositori di norme a favore dello sviluppo sostenibile insieme con i privati destinatari delle stesse: per un verso, i legislatori e gli amministratori, sia a livello di Unione Europea che di singoli stati, ripetono costantemente nei lavori preparatori e nelle premesse ad ogni loro nuovo intervento, prevalentemente a carattere dispositivo, che "la necessità di un ulteriore intervento di legge è dettata dal mancato raggiungimento, da parte degli interventi precedenti, dei risultati attesi"; per altro verso, i privati, cittadini e imprenditori denunciano ostacoli al proprio benessere, allo sviluppo ed alla occupazione, ostacoli che sono imputati agli interventi legislativi che risultano di carattere vincolistico, formalistico ed essenzialmente sanzionatorio.

8.4 La procedura di consultazione nel caso delle PMI

8.4.1 Osservazione preliminare

Ai sensi della direttiva più volte citata, l'AIR si sostanzia in una scheda di analisi dell'impatto dello schema di intervento regolativo in esame, in particolare dell'impatto sui "destinatari diretti" e sui "destinatari indiretti".

Nell'allegato A della direttiva si precisa che vanno attivate, al fine di individuare esigenze ed aspettative, "procedure di consultazione pubblica trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari".

Prima di entrare nel merito, è opportuno considerare una critica politica che talvolta viene espressa e che ha particolare attinenza al tema: si accusa/si teme che il processo di analisi di impatto della regolazione introduca meccanismi "tecnologici e corporativi" che avviliscono il processo democratico di formazione delle decisioni politiche.

Ibes si augura che qualsiasi futuro legislatore percepisca l'AIR per ciò che essa è: la fornitura di elementi e di strumenti per decidere, per ridurre il rischio di decisioni sbagliate, sbagliate perché prese *inaudita altera parte*.

8.4.2 Chi effettua la consultazione

Si tratta di una questione non formale, ma strettamente connessa al buon funzionamento dell'AIR nel suo complesso. Occorre massimamente evitare che l'AIR sia effettuata da organismi tecnici, intendendosi qui per organismi disgiunti dal propositore della nuova regolazione.

Al riguardo la direttiva è sufficientemente chiara: sono le "amministrazioni proponenti" che devono elaborare l'ATN e l'AIR.

Ma si vuol sottolineare, per contribuire a vanificarlo, il pericolo che l'AIR diventi nella prassi, un momento tecnico, di fatto svolto da tecnici e quindi sganciato dal processo reale e vitale di costruzione e di valutazione dei pensieri, dei giudizi e delle decisioni, nel quale deve sostanziarsi un atto normativo.

Il pericolo c'è, perché la politica, nel dire e nel fare corrente e prevalente, si propone e si considera superiore alla tecnica, mentre l'AIR è buona tecnica, della quale devono imparare a fare uso diretto i politici, senza (tendere a) recludere tutta l'AIR – e tutto il corredo di tecnica e di spinta all'obiettività e alla quantificazione dei problemi di scelta, che essa comporta impegnativamente – in una fase a sé, da percorrere, perché così ha voluto un altro legislatore, ma come scalino burocratico di un percorso, da far fare ad altri, superato il quale, "…finalmente posso procedere a introdurre, con sovrana discrezione politica, il nuovo provvedimento dispositivo".

8.4.3 Chi deve essere consultato

Questo secondo aspetto è altrettanto importante, e non sembri banale, posto che parliamo di contattare le PMI: dunque sono inequivocabilmente esse che devono essere sentite ed avere voce in capitolo.

Come noto – e fortunatamente – nel nostro paese le PMI sono decine e decine di migliaia e quindi si pone il problema di come procedere alla loro consultazione.

È pienamente condivisibile il sano scetticismo che la Guida manifesta rispetto alle indagini campionarie (interviste strutturate, postali o dirette a campioni rappresentativi) che risultano solo formalmente uno degli approcci possibili quando si tratta di adire un universo quantitativamente troppo vasto.

Neppure il *panel* multiscopo, convenzionalmente inteso come un gruppo di imprese, la cui disponibilità è stata accertata a priori, che vengono ripetutamente consultate per la durata di un arco temporale definito, sembra essere, proprio per la rigidità e la predeterminazione astratta del campione, la strada migliore.

Anche a questo proposito, come per altre questioni di rilievo di qualsiasi genere, viene da ricordare che: non esistono risposte facili a domande difficili!

Si possono però – a giudizio di Ibes, naturalmente – formulare due premesse e trarne una conseguenza.

Le premesse: ogni procedimento di AIR deve essere su misura della regolazione da analizzare; l'introduzione dell'AIR nel nostro ordinamento deve essere una forma di collegamento sostanziale tra la società reale e (quello che non molto tempo fa si definiva:) il "Palazzo".

La conseguenza: per consultare in modo mirato ed efficacemente le PMI occorre fare riferimento alle libere associazioni che di esse sono rappresentative.

Attraverso il dialogo diretto tra chi effettua la consultazione e il sistema di libera rappresentanza delle PMI, che fa registrare nella Confindustria – sia quale Confederazione generale, sia nella molteplicità delle oltre 150 associazioni confederate ed organizzate tanto in ragione della suddivisione provinciale del paese, quanto in ragione dei vari comparti produttivi e merceologici – la sua massima ed assolutamente maggioritaria espressione rappresentativa.

Non si vuole con ciò escludere che apporti importanti di consultazione possano pervenire anche dal sistema istituzionalizzato a servizio delle imprese – le camere di commercio – così come da altre realtà di libera rappresentanza (si pensi, per esempio a Confcommercio, Confartigianato e Confapi), ma evidenziare che l'approccio tecnico e documentabile della procedura di AIR non può non tenere conto del fatto che una organizzazione – la Confindustria – detiene, per scelta delle PMI, mandato di rappresentanza da parte di oltre i 2/3 delle stesse.

Ciò premesso si tratterà, come la Guida condivisibilmente tratteggia, di costituire dei *focus group* per l'effettuazione – con modalità professionali, di interviste mirate alla raccolta con documentazione strutturata – delle valutazioni del segmento specifico, nell'universo delle PMI, interessato dal provvedimento sotto AIR.

8.4.4 Come trarre risultati dalla consultazione

Occorre pervenire alla formalizzazione, compiuta e trasparente, all'interno del processo di AIR, di un vero e proprio (ci permettiamo quest'ultimo acronimo, che peraltro non è nostro, ma del frasario europeo) BIA, *Business Impact Assessment*.

Per pervenire a ciò, sembrano utili alcune osservazioni di base:

- il BIA dovrebbe esserci sempre: non pare corretto decidere *a priori* che quella tal regolazione non ha impatto alcuno sul mondo delle imprese e dello sviluppo;
- il BIA dovrebbe essere il risultato di un rapporto interattivo fra esperti/protagonisti da entrambe le parti: è auspicabile evitare che chi fa le domande sappia tutto di leggi e niente di economia e chi risponde alle domande sappia tutto di economia e niente di leggi;
- il BIA dovrebbe farsi con pari attenzione carico dei costi diretti e deliberati (quelli più ovvi) e dei costi indiretti e collaterali (quelli meno ovvi, ma comunque rilevanti);
- il BIA dovrebbe documentare che si sono esaminate apertamente e approfonditamente con le PMI le varie alternative di intervento, ivi compresa l'opzione zero;
- il BIA dovrebbe riguardare, esplicitamente e congiuntamente sia le PMI che le grandi imprese, facendo emergere con chiarezza e quantificando, sia il convergere che l'eventuale divergere degli interessi specifici;
- il BIA dovrebbe già prevedere, con tempistiche preannunciate, la valutazione "ex post" dell'attuazione dell'intervento regolativo in esame.

Per concludere, tutta l'AIR ed il BIA dovrebbero essere strutturati e condotti avendo come obiettivo non già quello di giustificare con un *escamotage* burocratico una decisione regolativa già presa, bensì quello di trovare "buone ragioni" per non somministrare ai cittadini e alle imprese una quantità di vincoli non giustificati.

Finito di stampare nel mese di novembre 2001
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

Progetto grafico: HaunagDesign

La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza progressivamente elaborati dall'Ufficio per l'Innovazione delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Essa contiene materiali realizzati anche grazie all'esperienza delle amministrazioni che hanno partecipato attivamente alle iniziative di sostegno all'innovazione promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

La collana comprende:

I MANUALI, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da esempi di realizzazioni;

GLI APPROFONDIMENTI, che propongono *analisi e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

I RAPPORTI, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

LE ESPERIENZE, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi.

ISBN 88-498-0238-2