L'incompiuta

Dalla teoria alla prassi: la valutazione degli atti normativi in Italia

DOCUMENTO DI ANALISI N. 14

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

Senato della Repubblica

Questo Dossier è stato scritto da

DAVIDE ZAOTTINI

MELISSO BOSCHI

Senato della Repubblica

I dati sono aggiornati ad aprile 2018

PAROLE CHIAVE: VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE; ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR); VALUTAZIONE DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (VIR); MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI (MOA); CONSULTAZIONI PUBBLICHE.

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

L'incompiuta

Dalla teoria alla prassi: la valutazione degli atti normativi in Italia

Aprile 2018

Le fonti normative che disciplinano gli strumenti di valutazione stabiliscono un "percorso guidato" ideale affinché il processo di produzione e revisione normativa risulti informato, consapevole e trasparente. La prassi, tuttavia, ci dice che l'utilizzo di questi strumenti è vissuto spesso come un mero adempimento burocratico. I principali punti di debolezza sono rintracciabili nella carente attuazione del ciclo della valutazione, nella difficoltà di condurre analisi quantitative, nella frammentazione della *governance* istituzionale dei processi valutativi e, soprattutto, nella mancata rilevazione dei benefici percepiti dai destinatari delle politiche pubbliche. Esistono però alcuni esempi di buone pratiche da prendere come riferimento per migliorare la valutazione.

Instruments regulating evaluation tools establish a "guided pathway" for an informed, conscious and transparent process to produce and revise statutory instruments. In practice, however, evaluation compliance is often conceived as a merely bureaucratic requirement. The main weaknesses here are to be found in the poor implementation of the evaluation cycle, the difficulty of conducting quantitative analyses, a fragmented governance of the evaluation process and, above all, failure to detect the gain enjoyed by the beneficiaries of public policies. There are, however, some best practices that may be used to improve the situation.

Sommario

In sintesi 5

Introduzione 6

1. La valutazione d'impatto degli atti normativi: teoria e prassi 8

2. Il ciclo incompiuto, l'avversione per i numeri e la frammentazione istituzionale: la valutazione nelle amministrazioni centrali 12

2.1 La carente attuazione della VIR e le difficoltà nell'analisi quantitativa 12

2.2 La frammentazione della *governance* istituzionale e la mancata rilevazione dei benefici percepiti: la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) 15

2.3 L'analisi del processo di attuazione: il caso dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 19

2.4. Lo strumento più utilizzato: la consultazione 22

2.5 La consultazione come strumento per rafforzare le istituzioni in sede negoziale: il caso del pacchetto "economia circolare" 24

3. E pur si muove! La valutazione nelle autorità amministrative indipendenti 27

3.1. L'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente 27

3.2. L'Autorità garante nelle comunicazioni (Agcom) 28

3.3. La Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) 31

4. La valutazione degli atti normativi nelle Regioni: clausole e missioni 34

5. La valutazione delle politiche pubbliche 35

6. Conclusioni: alcune azioni per migliorare la valutazione degli atti normativi in Italia 40

Bibliografia 41

In sintesi

Nel sistema di *governance* multi-livello delle politiche pubbliche **non è sufficiente realizzare il ciclo della valutazione per ciascun atto normativo ma è necessario integrare le analisi, i monitoraggi e le valutazioni** di volta in volta effettuate per prendere decisioni consapevoli e comprenderne gli effetti sui destinatari.

Le fonti normative stabiliscono un "percorso guidato" ideale per il decisore pubblico affinché il processo di produzione e revisione normativa risulti informato, consapevole e trasparente. La prassi ci dice però che l'utilizzo di questi strumenti è vissuto come un mero adempimento burocratico, anche a causa di **strutture organizzative non ben attrezzate per uno studio empirico e quantitativo**. Se **la qualità degli atti è scarsa** diviene inoltre molto complesso valutarli *ex-post*.

Questo dossier prende in esame l'**attuazione degli strumenti di valutazione nelle amministrazioni centrali, nelle autorità amministrative indipendenti e nelle regioni, analizzando:**

- i limiti dell'AIR, la carente attuazione della VIR e le difficoltà nell'analisi quantitativa
- la frammentazione della *governance* istituzionale e la mancata rilevazione dei benefici percepiti: il caso della Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA)
- l'analisi del processo di attuazione: il caso dell'*Agenda per la semplificazione 2015-2017*
- lo strumento più utilizzato: la consultazione
- le buone pratiche nell'esperienza di alcune autorità indipendenti: Autorità per l'energia elettrica, Agcom, Consob
- la relazione fra valutazione degli atti normativi e valutazione delle politiche pubbliche.

Introduzione

Misurare gli oneri amministrativi, fare il bilancio di quelli introdotti rispetto a quelli eliminati, analizzare (AIR *ex-ante*) e valutare (VIR *ex-post*) gli impatti della regolazione, consultare pubblicamente gli interessati sui problemi collettivi e sulle soluzioni da adottare per risolverli, sono tutte attività tese alla produzione sistematica di informazioni per valutare le azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle[1].

Si tratta, in sostanza, di un insieme di **strumenti di valutazione** utili a prevedere o svelare, con un grado accettabile di approssimazione, gli effetti prodotti dalle **politiche pubbliche**, intese come l'insieme delle idee e delle azioni intenzionali, compiute da una pluralità di soggetti, correlate alla soluzione di problemi che siano considerati di interesse pubblico[2]. Soggetti che possono essere sia pubblici che privati, secondo un'attrazione funzionale che è espressione del principio di sussidiarietà, nessuno dei quali, tuttavia, è in grado di pervenire *da solo* a un giudizio fondato sugli effetti di una politica pubblica.

La conoscenza risultante da queste attività è strumentale a perseguire diversi **obiettivi: scegliere** fra opzioni alternative quella che prospetta i migliori risultati, **gestire** i processi attraverso cui le idee diventano azioni e le azioni producono effetti, **rendere conto** a soggetti interessati (per diverse ragioni) agli esiti delle azioni intraprese, **motivare** i destinatari includendoli nei processi decisionali e nell'implementazione delle politiche, **apprendere e migliorare** i risultati sulla base dell'esperienza[3].

Fra le idee e gli atti di cui sono fatte le politiche pubbliche, un ruolo fondamentale è svolto dagli "**atti normativi**", insiemi di previsioni specifiche che incidono direttamente sull'attività, sulla produzione o sull'organizzazione dei destinatari[4], a prescindere dalla natura giuridica del "contenitore", cioè la specifica fonte del diritto che li rende cogenti. Gli atti normativi hanno poi bisogno di **azioni** che ne garantiscano l'applicazione per (sperare di) trasformare la realtà nella direzione voluta. Per quanto ci si sforzi di regolare e amministrare, il dinamismo degli eventi difficilmente potrà essere superato da quello di chi intende controllarli o semplicemente indirizzarli[5]. Per contro, all'aumento delle regole e delle azioni necessarie ad applicarle, è stata associata una crescente instabilità dei relativi risultati[6].

1 Martini, A. e Sisti, M. (2009).

2 Dunn, W. N. (1981).

3 Martini, A. e Sisti, M. (2009).

4 De Benedetto, M., Martelli, M. e Rangone, N. (2011).

5 Perfino nel discorso biblico, come sottolineato dal teologo Paolo Ricca, "la Legge viene dopo l'Esodo. Ovvero, Dio prima libera il suo popolo e soltanto dopo gli dà la legge, fondata dunque sulla libertà raggiunta, che impedirà di tornare a uno stato di schiavitù".

6 Laquièze, A. (2002).

Nell'architettura pluralista di ordinamenti, amministrazioni pubbliche e altri soggetti a vario titolo coinvolti nella rete dei "produttori" di idee, che si sostanziano in **atti-fonte**, e **azioni che plasmano le politiche pubbliche**, un peso sempre maggiore è stato assegnato alla valutazione degli effetti economici (costi e benefici) da esse derivanti.

Questa attenzione si è fatta strada anche per giustificare l'operato di istituzioni sprovviste di **legittimazione democratica** diretta, ma dotate di poteri di iniziativa legislativa (come la Commissione europea) o delegate dalla legge ad approvare regole di attuazione della stessa (come le autorità amministrative indipendenti). In quest'ottica, **l'oggetto elementare dell'analisi si è incarnato nello specifico atto**, al quale conferire **legittimazione** attraverso la rappresentazione del processo decisionale e l'inclusione dei soggetti interessati a partecipare.

Questo percorso è stato fondato su una serie di attività che hanno **irrobustito o appesantito**, quando gli strumenti di valutazione sono stati interpretati come esercizi di stile, i processi decisionali ma, soprattutto, hanno dato corpo a un approccio: **promuovere la conoscenza e la trasparenza fondamentali per adottare decisioni informate e consapevoli**.

Nella dimensione istituzionale, specialmente nell'ambito **parlamentare**, la valutazione può anche assumere un contenuto che va oltre il singolo atto legislativo (la parte) per guardare all'insieme di azioni (il tutto) realizzate per ottenere uno specifico obiettivo. La valutazione di uno specifico atto, infatti, oltre a irrobustire il singolo processo decisionale, deve poter essere integrata in un contesto più ampio, che fornisca la base per il controllo sulla complessa filiera istituzionale che deve coordinarsi affinché la legislazione possa essere prima attuata, poi applicata, e successivamente produrre i suoi frutti.

La valutazione di questi effetti avviene in maniera atomistica e intuitiva da parte dei cittadini, i principali destinatari delle politiche pubbliche, che hanno il potere di esprimere il proprio giudizio sintetico attraverso gli strumenti politici della democrazia (in *primis* il voto) o quelli "fisici" della mobilità.

Anticipando una conclusione che sarà meglio argomentata in seguito, se spostiamo l'ottica sul **sistema di produzione degli atti normativi** e sui relativi **attori** istituzionali, osserviamo un contesto di ***governance* multi-livello**, in cui gli atti-fonte e le azioni si frammentano lungo il sentiero della divisione dei poteri e della sussidiarietà, ricomponendosi solo in presenza di una leale e proficua collaborazione istituzionale. In questo sistema reticolare, in cui ciascuno è responsabile solo di una parte del tutto, **è indispensabile conferire alla valutazione un fondamento metodologico condiviso, che tenga conto della necessità di indagare sulla reale percezione dei benefici da parte dei cittadini, e una *governance* che sia in grado di deframmentare i dati e le informazioni**, affinché possano essere trasformate in conoscenza.

1. La valutazione d'impatto degli atti normativi: teoria e prassi

La vigente disciplina degli strumenti di valutazione degli atti normativi (AIR, VIR, consultazione, misurazione degli oneri) è contenuta in numerose fonti di rango primario e secondario, profondamente influenzate dai formanti sovranazionali e internazionali, in tema di analisi e valutazione della regolamentazione e di qualità dell'ambiente regolatorio, intese come obiettivo strategico per la crescita economica. **Queste fonti**[7] **stabiliscono un percorso guidato** per il decisore pubblico affinché il **processo di produzione e revisione normativa risulti informato, consapevole e trasparente**.

Il punto di partenza è rappresentato da un **bisogno** o da un **problema collettivo** da affrontare, magari sulla base di una delega legislativa. I passi da compiere sono quelli di **studio del fenomeno**, tramite la raccolta, l'analisi e l'interpretazione di dati, e di **costruzione di opzioni di intervento** da redigere in forma di disposizioni normative.

L'identificazione delle opzioni e la loro trasformazione in disposizioni deve basarsi su un duplice piano di **analisi** sia **tecnico-normativa**, volta a evidenziare i riflessi sull'ordinamento giuridico vigente e il rispetto di vincoli interni ed esterni, che **economica**, in modo di evidenziare gli effetti delle opzioni identificate, graduando la profondità dell'analisi in ragione di una prima (semplificata) stima degli impatti attesi[8].

Su tali elementi è necessario acquisire il punto di vista dei destinatari, effettuando una **consultazione** che può essere svolta in via preliminare o direttamente sul testo ottenuto trasformando le opzioni in disposizioni, dando conto ai partecipanti del ruolo che le loro considerazioni hanno giocato nel processo in una **relazione finale**.

7 I principali riferimenti legislativi sono, in ordine cronologico, l'articolo 14 della legge n. 246/2005 (con il quale è stata dettata una disciplina "a regime" degli istituti dell'AIR e della VIR), come modificato dalla lettera b) del comma 2 dell'articolo 15 della legge n. 183/2011; la legge n. 180/2011 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese); l'articolo 3 del decreto-legge n. 5/2012, recante disposizioni per la riduzione degli oneri amministrativi e in tema di verifica dell'impatto della regolamentazione; l'articolo 32 della legge n. 234/2012, in materia di gold plating. Completano il quadro legislativo l'articolo 6 del decreto legislativo n. 303/1999 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge n. 59/1997), che affida al DAGL rilevanti funzioni di coordinamento dell'attività normativa del Governo, in modo da garantire la valutazione d'impatto della regolamentazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa e la adempiuta valutazione degli effetti finanziari, nonché l'articolo 13-bis della ridetta legge n. 400/1988, che detta fondamentali principi in materia di chiarezza dei testi normativi (avuto riguardo alle competenze del Governo).

8 A tal fine, è utile identificare i principali destinatari delle opzioni e stabilite degli indici, se possibili quantitativi, in grado di rappresentare la loro situazione attuale e tendenziale (in assenza della decisione), per raffrontarla con previsioni delle medesime misure associate a diverse opzioni di intervento. Si tratta di misure dirette e indirette, valori puntuali (*single number*) o sistemi di indicatori basati su una teoria che aiuti a schematizzare le idee su come si ritiene che gli individui possano reagire di fronte a mutamenti del contesto economico (la direzione) per poi (provare a) quantificare la portata delle risposte.

Dal primo giorno successivo all'approvazione, il soggetto che ne è stato responsabile è chiamato a raccogliere i dati necessari a **monitorare l'andamento dei fattori** (le misure) che sono state considerate rilevanti nel processo decisionale, in particolare quelle rappresentative di costi (tra cui gli oneri amministrativi) e benefici. La scelta delle misure inciderà molto sul costo del monitoraggio ed è probabile che sia direttamente proporzionale alla rilevanza dell'intervento, che potrà a questo punto essere valutata non solo su dati attesi ma su **evidenze empiriche**.

Trascorso un adeguato lasso di tempo, ad esempio dopo tre anni, il complesso di dati raccolti e gli eventuali studi effettuati nell'ambito delle attività di monitoraggio, verranno organizzati e trasformati in conoscenza, utile al nostro (unico) soggetto istituzionale responsabile per rispondere a una domanda: *quali effetti ha prodotto l'atto? in che modo ha cambiato la vita dei destinatari?* Verrà svolta dunque una **valutazione d'impatto** (retrospettiva) coinvolgendo i destinatari delle disposizioni per fornire indicazioni utili sotto forma di **evidenze** relative ai costi sostenuti e ai benefici connessi all'intervento.

Sulla base della conoscenza prodotta e acquisita si potrà rispondere a un'altra domanda: *è possibile riformare l'atto per ridurne i costi e aumentarne i benefici?* E si ripartirà dal "via" per un nuovo **ciclo di valutazione** (dell'atto) come strumento di miglioramento continuo della normativa (si parla infatti di strumenti della ***Better Regulation***).

Descritto in maniera stilizzata il teorico percorso di un atto normativo del governo o di una autorità amministrativa indipendente, è necessario ora specificare che **questo processo ciclico di analisi, monitoraggio e valutazione degli effetti di atti normativi non si osserva spesso realizzato nei termini descritti**.

I motivi per cui questo accade sono stati brillantemente sintetizzati in un recente Parere che la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato ha reso sullo Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la nuova *Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*. Pur esprimendo osservazioni estremamente articolate, il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole e il regolamento è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 novembre 2017. La nuova disciplina segna un rilevante sviluppo del quadro normativo in tema di qualità della regolazione e auspichiamo che possa porre le basi per superare l'incompiutezza dell'attuale sistema di valutazione degli atti normativi[9].

Nel citato parere, in sintesi, il Consiglio di Stato ha rilevato che questi strumenti di valutazione, pur essendo oggetto di una **specifica disciplina** in ambito nazionale, europeo e inter-

[9] La nuova disciplina degli strumenti di valutazione degli atti normativi è oggetto di uno specifico *Dossier* del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato. Per approfondimenti si rinvia pertanto a Marci, S. (2018), disponibile alla pagina http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01059030.pdf

nazionale, che ne determina l'utilizzo obbligatorio, sono stati applicati con un "**approccio formalistico**", come fossero "**meri adempimenti** di carattere burocratico, privi di una reale utilità", concepiti "come una giustificazione a posteriori delle scelte regolatorie compiute e non come uno strumento diretto, a monte, a orientare dette scelte". Tali attività sono state inoltre affidate a "uffici [...] composti di personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio empirico e quantitativo".

Queste problematiche strutturali hanno determinato, pertanto, un utilizzo degli strumenti di valutazione "occasionale" ed "estemporaneo", privo di elementi essenziali ("regole procedurali" e "indicatori adeguati e predefiniti già in sede di ideazione normativa"), incapace di valorizzare il ruolo della consultazione, anche al fine di includere il pubblico nei processi decisionali.

È mancata, in particolare, l'applicazione del ciclo della valutazione poiché se, con i limiti indicati, sono state effettuate analisi preventive, **solo in rarissimi casi si è proceduto al monitoraggio e alla valutazione *ex-post* degli atti approvati**. Infine, il Consiglio di Stato ha rilevato "la mancanza di un sistema integrato di AIR e VIR tra i differenti livelli di governo della Repubblica, in grado di cogliere le interrelazioni tra le normative (specialmente nei rapporti tra Stato e Regioni)".

A queste debolezze strutturali, direttamente esposte dal Consiglio di Stato, si sommano, in un rapporto diallelico, ulteriori elementi determinati dalla **scarsa qualità degli atti normativi**: quando le disposizioni non sono chiare e comprensibili, presentano due o più obiettivi profondamente incoerenti, si sovrappongono infelicemente con disposizioni contenute in altri atti, enunciano principi senza prevedere strumenti normativi concreti per darvi corpo, non contengono sanzioni o disincentivi né adeguati poteri e informazioni per coloro che sono chiamati a controllare, **applicare gli strumenti della valutazione può risultare tremendamente difficile** e "scomodo".

L'esperienza suggerisce, infine, elementi soggettivi di debolezza. Poiché, come si è detto, tali strumenti si sono affermati per legittimare l'attività normativa esercitata da soggetti che non sono espressione diretta della sovranità popolare, la disciplina vigente non favorisce l'integrazione poiché, dal punto di vista istituzionale, è **asimmetrica.**

Essa è dettata, in primo luogo, per la "regolamentazione" adottata dalle **amministrazioni dello Stato**, ed è integrata da un *côtés* di norme procedurali (più stringenti) direttamente applicabili alle **autorità amministrative indipendenti** (cosiddette "di regolazione").

Le **Regioni e gli enti locali** in molti casi hanno introdotto elementi di valutazione nei propri statuti, pur procedendo in ordine sparso con risultati disomogenei[10], anche se, ad esempio, con l'obiettivo strategico di rafforzare le capacità e la qualità della regolamentazione nelle

10 Per approfondimenti sull'adozione di strumenti di *Better regulation* da parte delle Regioni si rinvia alla pagina http://www.osservatorioair.it/lair-nelle-regioni/

quattro **amministrazioni regionali** dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), il Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), ha curato fra il 2007 e il 2013, un *Programma Operativo di Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione* (POAT).

Uno schema simile si osserva a **livello europeo**, dove la Commissione ha adottato con sempre maggiore costanza gli strumenti della valutazione (in questo caso, è bene specificarlo, sia preventivi che successivi), anche come elemento di prossimità ai cittadini europei, mentre nel dialogo istituzionale Parlamento europeo e Consiglio dell'UE hanno mostrato un minor *committment*, anche se, con specifico riferimento al Parlamento europeo, si tratta di una dinamica in evoluzione[11].

Un atto normativo non è una monade, ma vive in un complesso ordinamento di atti che lo sostengono, lo dettagliano e a volte lo bilanciano o lo ostacolano. **Parimenti accade alle istituzioni** che ne sono responsabili[12]: i loro processi decisionali (per fortuna, vien da dire) non si svolgono "in provetta" ma in un contesto interdipendente e in continuo divenire, in cui causalità e casualità si mescolano in modi imprevedibili.

Una direttiva che nasce a Bruxelles viene recepita da 28 diversi Stati nazionali e attuata con decreti di 60 ministeri e autorità amministrative o amministrazioni locali. Dopodiché la sua applicazione richiede risorse e azioni di ulteriori amministrazioni ed enti ma, soprattutto, la condivisione e la partecipazione dei cittadini. Ciascuno di questi atti, pur essendo responsabilità formale di una singola istituzione, è rappresentativo di un ambito decisionale interconnesso e può produrre effetti solo integrandosi in un reticolo.

In un simile contesto, **non è sufficiente realizzare il ciclo della valutazione per ciascun atto normativo ma è necessario integrare le analisi, i monitoraggi e le valutazioni di volta in volta effettuate per prendere decisioni consapevoli e comprenderne gli effetti sui destinatari**.

11 Per approfondimenti si rinvia a Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere* (2015) disponibile alla pagina https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/UVI/06_-_Valutazione_impatto_nel_Parlamento_europeo.pdf

12 Per chi ha esperienza di pubbliche amministrazioni, è facile notare che non vi sarebbe processo decisionale monadico neanche quando, in astratto, un atto devesse essere adottato da una singola istituzione senza nessun condizionamento esterno.

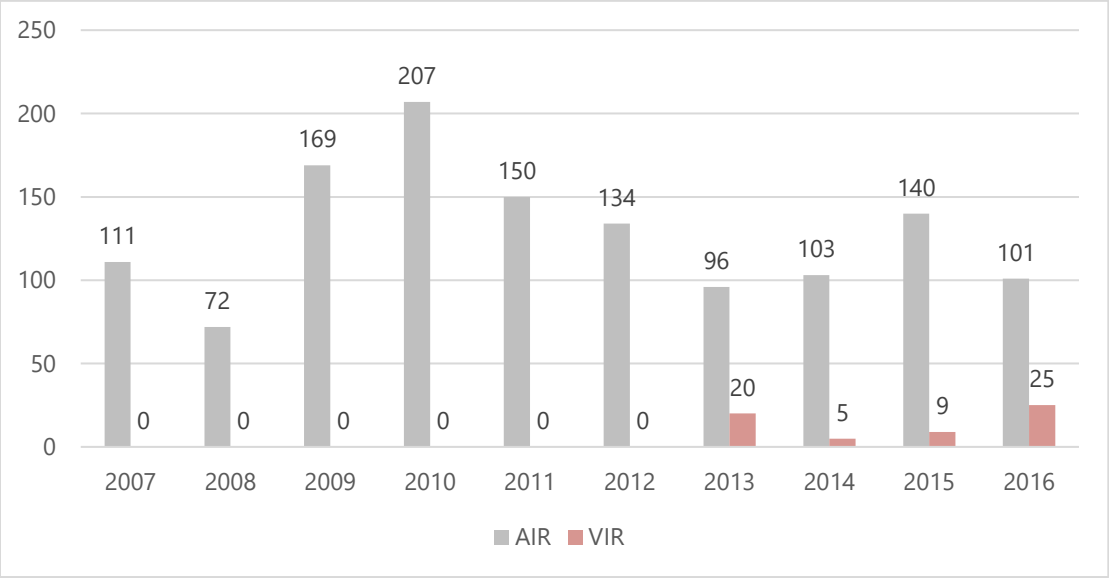
2. Il ciclo incompiuto, l'avversione per i numeri e la frammentazione istituzionale: la valutazione nelle amministrazioni centrali

2.1 La carente attuazione della VIR e le difficoltà nell'analisi quantitativa

La *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*[13] (anno 2016) fornisce alcuni elementi di riscontro delle criticità rappresentate dal Consiglio di Stato nel parere precedentemente citato.

In primo luogo, è possibile notare che il rapporto fra il numero delle valutazioni di impatto *ex post* (VIR) e le analisi preventive (AIR) effettuate da **amministrazioni centrali** è relativamente basso, pur essendo aumentato dal **6%** del **2015** (**9** relazioni VIR contro 140 relazioni AIR), al **25%** del **2016** (**25** relazioni VIR contro 101 relazioni AIR).

Figura 1 - Relazioni AIR e VIR effettuate nel periodo 2007-2016



Fonte: Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'Air (2016)

Per comprendere meglio questo dato è importante considerare che, in linea teorica, mentre **l'AIR viene realizzata in caso di nuovi atti normativi**, per cui il massimo numero di analisi effettuate in un anno coincide con il numero degli atti approvati**, la VIR può essere realizzata**

13 Per approfondimenti si rinvia a Marci, S. (2017a), disponibile alla pagina https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/UVI/28.Relazione_AIR_2016.pdf

rispetto al complesso delle disposizioni in vigore, per cui l'orizzonte per la realizzazione dei processi di valutazione successiva è molto più ampio. Pertanto, in un mondo ideale, ci si potrebbe attendere un rapporto fra VIR e AIR decisamente superiore al 100%.

Con riferimento al merito dei documenti, pur rilevandosi un **complessivo miglioramento della qualità** delle analisi prodotte, grazie alla costante azione di monitoraggio e verifica effettuata dal DAGL[14] e alle attività di formazione svolte dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), vi sono ancora estreme **difficoltà nell'introduzione di elementi di analisi quantitativa**, sintomo della **difficoltà di raccogliere e interpretare i dati** sull'attività svolta e sulle sue ricadute.

Da una parte, è possibile evidenziare che un numero crescente di documenti AIR fornisce **informazioni quantitative sulla situazione esistente** (la percentuale è cresciuta dal 48% del 2015 al 69% del 2016), ma, dall'altra, sono ancora molto ridotti i casi in cui vengono forniti **dati quantitativi relativi agli obiettivi** dell'intervento (il 12% in media) e **stime quantitative relative a specifici effetti** (l'11% in media).

Rispetto all'**analisi dei dati**, il cui utilizzo appare limitato all'inquadramento del problema e del contesto in cui si inserisce l'intervento, la tecnica maggiormente utilizzata per colmare l'asimmetria informativa fra amministrazioni centrali e destinatari degli atti normativi sugli impatti attesi è la **consultazione**, che risulta effettuata nel 2016 **nel 41% dei casi** (mentre nel 2015 nel 37% dei casi).

Questa "avversione" ai numeri emerge anche dall'analisi delle 25 VIR effettuate dalle amministrazioni centrali nel 2016, allegate alla *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*. I documenti in questione non forniscono elementi quantitativi né con riferimento ai livelli di osservanza delle prescrizioni, né con riferimento alla valutazione degli effetti limitandosi a enunciare come l'impatto della norma "stia innovando meccanismi positivi ad ampio spettro a beneficio dell'uomo e dell'ambiente".

In altri casi, viene fatta **confusione fra gli obiettivi di una norma e il raggiungimento della conformità normativa**, laddove si conclude che "il provvedimento ha pienamente conseguito il suo scopo, consentendo l'adeguamento, in ambito nazionale" di un determinato *standard* rispetto a quanto previsto a livello europeo, senza costi e con livello di inosservanza pari a zero. Rinviando alla *Relazione* per una disamina approfondita dei documenti, è possibile affermare che gli elementi informativi contenuti nelle VIR effettuate dalle amministrazioni centrali **non consentono di effettuare valutazioni sui risultati dagli atti rispetto ai destinatari**.

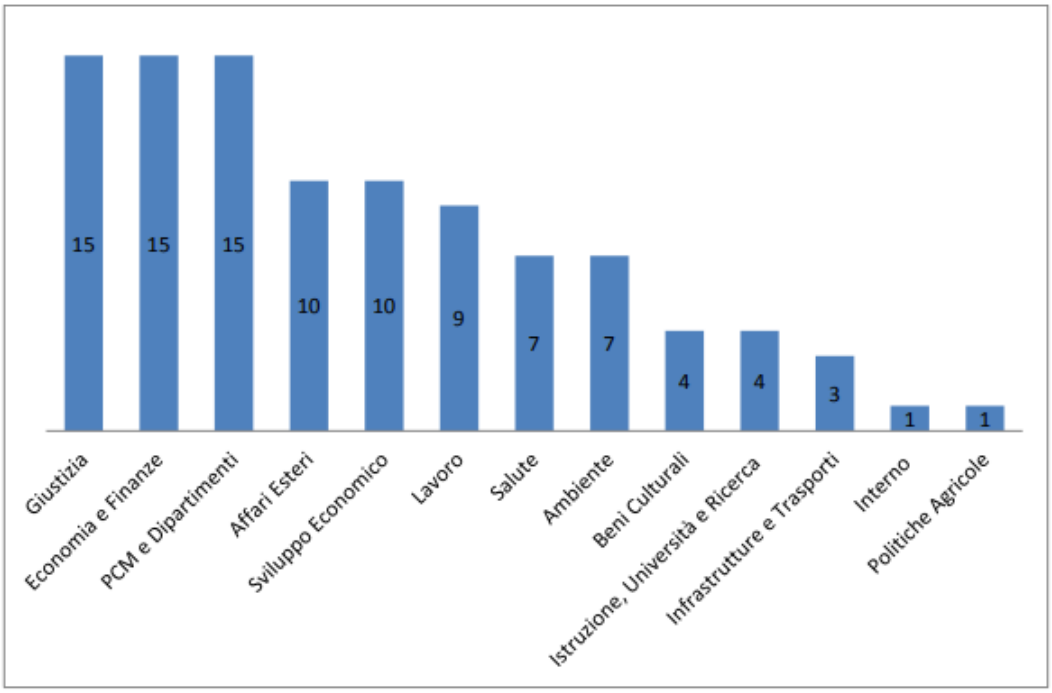
14 Il DAGL verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR e può richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti. I casi di integrazione sostanziale della relazione AIR che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL sono stati 95, pari all'83% del totale, con una lieve flessione rispetto all'88% del totale indicato per il 2015 (128 AIR integrate).

Tabella 1 - Dati di sintesi sui contenuti specifici delle Relazioni AIR

Contenuti	N. Relazioni AIR		
	2016	2015	2014
Sezione 1: informazioni quantitative sulla situazione esistente	108	96	58
Sezione 1: dati quantitativi relativi agli obiettivi dell'intervento	19	25	15
Sezione 2: consultazioni	65	75	45
Sezione 4: valutazione delle opzioni alternative	58	60	27
Sezione 5: stime quantitative relative a specifici effetti	18	23	7
Sezione 5: informazioni relative all'introduzione e/o eliminazione di costi amministrativi	40	43	29
Sezione 8: informazioni relative al superamento dei livelli minimi di regolazione comunitaria (di cui 1 D.M.)	4	2	2

Fonte: Relazioni al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'Air (2016)

Figura 2 - Distribuzione delle AIR tra le amministrazioni



Fonte: Relazioni al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'Air (2016)

2.2 La frammentazione della *governance* istituzionale e la mancata rilevazione dei benefici percepiti: la misurazione degli oneri amministrativi (MOA)

La misurazione degli oneri è una tecnica sulla quale le istituzioni hanno concentrato la loro attenzione nei primi anni del nuovo millennio, come strumento per ridurre il carico burocratico, liberare risorse per la crescita, dare certezza alle attività di imprese e ai diritti dei cittadini.

Come tecnica di misurazione e analisi dei costi va quindi inserita nell'ambito di una strategia di valutazione che, da una parte, risulta estremamente **selettiva**, in quanto riferita solamente ai **costi sostenuti per la raccolta, l'elaborazione, l'archiviazione e la trasmissione di dati alle pubbliche amministrazioni**, tuttavia, dall'altra, è stata orientata a determinare una **riduzione generalizzata dei costi**, trasversale sia in termini istituzionali sia in termini settoriali.

Sul presupposto che la riduzione degli oneri amministrativi costituisse una misura importante per stimolare l'economia europea e, in particolare, le piccole e medie imprese (PMI), l'Unione Europea ha avviato nel 2007 un **programma per ridurre gli oneri amministrativi** derivanti dalla legislazione europea del 25% entro il 2012, e ha invitato gli Stati membri a fissare, entro il 2008, i loro obiettivi nazionali con livello di ambizione comparabile nei rispettivi ambiti di competenza.

A livello nazionale[15], tale impulso si è tradotto nella procedura del cosiddetto **taglia-oneri amministrativi**[16], che prevedeva la realizzazione di un programma di misurazione e l'adozione, da parte di ciascun Ministero, di un piano di riduzione del 25% degli oneri amministrativi relativo alle materie di competenza. Il taglia-oneri è poi stato esteso anche ad autorità amministrative indipendenti, regioni, province e comuni.

Sempre nel 2011, **lo Statuto delle imprese[17] ha incluso la MOA nell'ambito del più ampio processo di analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**, al fine di garantire una **valutazione preventiva degli oneri** da introdurre per evitare il riproporsi di un carico amministrativo eccessivo, in particolare con riferimento alle piccole e medie imprese[18].

Il medesimo Statuto delle imprese ha sancito il principio per cui negli atti normativi **non possono essere introdotti nuovi oneri senza contestualmente ridurne o eliminarne altri**, **per un pari importo**, con riferimento al medesimo arco temporale. Per attuare tale principio

15 Per approfondimenti si rinvia a Marci, S. (2017b) disponibile alla pagina http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01044562.pdf .

16 Il riferimento normativo della procedura è l'articolo 25 del decreto-legge n. 112/2008.

17 Legge n. 180/2011

18 La *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR relativa all'anno 2016* evidenzia che il numero delle relazioni AIR in cui sono stati forniti dati specifici in merito all'introduzione o all'eliminazione di costi amministrativi è pari al 25,48%.

vengono previsti degli obblighi di trasparenza[19] e un percorso di valutazione annuale: entro il 31 gennaio, le amministrazioni statali devono trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri una relazione sul **bilancio complessivo degli oneri amministrativi**, introdotti e eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, come valutati nelle relative AIR (il cosiddetto *regulatory budget*)[20].

Se gli oneri introdotti risultano superiori a quelli eliminati, lo Statuto delle imprese prevede che il Governo adotti, entro 90 giorni dalla relazione, regolamenti o decreti[21] che consentano di conseguire la necessaria riduzione degli oneri.

Da un punto di vista pratico, **la misurazione degli oneri amministrativi è un processo che richiede**:

- L'**individuazione e mappatura** di tutte le disposizioni che stabiliscono la raccolta, l'elaborazione, l'archiviazione e la trasmissione di dati da cittadini e imprese alle pubbliche amministrazioni
- La misurazione o la **stima dell'ampiezza dei flussi medi** corrispondenti a ciascun obbligo
- La **stima di un costo *standard* dell'onere** (isolando le sole componenti di costo relative alle attività di raccolta, elaborazione, archiviazione e trasmissione dei dati), con la necessaria collaborazione (consultazione) dei soggetti che sopportano l'effettivo costo, da moltiplicare per l'ampiezza del flusso al fine di stimare il costo di ciascun onere e l'onere complessivo.

19 Al fine di responsabilizzare le amministrazioni nel prevenire l'introduzione di oneri informativi eccessivi o sproporzionati e di rendere immediatamente conoscibili a cittadini e imprese i nuovi adempimenti, l'articolo 7 dello Statuto delle imprese prevede, infine, che i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato al fine di regolare l'esercizio di poteri di autorizzazione, concessione o certificazione, nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici, rechino in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi e siano pubblicati nei siti istituzionali di ciascuna amministrazione. Entro il 31 marzo di ogni anno, il Dipartimento della funzione pubblica predispone una relazione al Parlamento volta a verificare lo stato di attuazione della suddetta disposizione e di valutarne l'impatto.

20 La predisposizione del bilancio degli oneri è dunque collegata all'analisi dei singoli atti normativi svolta nel corso dell'anno. Sulla base delle suddette relazioni verificate, per quanto di competenza, dal DAGL, il Dipartimento della funzione pubblica predispone, sentite le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, una relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati, che evidenzia il risultato con riferimento a ciascuna amministrazione. La relazione è comunicata al DAGL e pubblicata nel sito istituzionale del Governo entro il 31 marzo di ciascun anno.

21 Per la riduzione di oneri amministrativi di competenza statale previsti da leggi, il Governo adotta, entro 90 giorni, regolamenti di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n.400/1988; per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti, si procede con regolamenti governativi, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della medesima legge n. 400/1988; per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti ministeriali, si procede con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988.

La misurazione così determinata costituisce il punto di partenza per l'elaborazione di un **programma di riduzione**. Utilizzando la tecnica **costi-efficacia** sono state identificate delle strategie più semplici (e, quindi, meno costose) da perseguire nel riordino. Questi "principi comuni", identificati dalla Commissione Europea, puntavano a:

- eliminare le **duplicazioni** di oneri
- favorire le **modalità di trasmissione dei dati** che ne minimizzino il costo (standardizzazione della modulistica e uso di canali di trasmissione digitalizzati)
- ridurre la **frequenza** di trasmissione al minimo possibile
- migliorare le **modalità di gestione** dei dati all'interno della pubblica amministrazione in modo da aumentare il potenziale informativo di ciascun dato grazie all'integrazione con altri dati
- migliorare le **modalità di redazione** delle norme (*drafting*) che stabiliscono gli oneri in modo da minimizzarne la portata, anche fornendo chiarimenti interpretativi.

Per quanto riguarda le **amministrazioni centrali**, i risultati del programma di misurazione degli oneri 2007-2012 sono disponibili nel sito istituzionale del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione[22], secondo il quale complessivamente, **tra il 2007 e il 2012 sono stati misurati costi amministrativi per le PMI pari a 30,98 miliardi di euro**. La misurazione ha riguardato 93 procedure ad alto impatto, selezionate con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni di settore, in 9 aree di regolazione sulle quali sono state effettuate 14 rilevazioni. L'attività di riduzione degli oneri è proseguita nel 2013 con l'approvazione del decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013, il cosiddetto *decreto del fare*. Dalla piena implementazione delle misure adottate **ci si attendeva, a regime, un risparmio stimato in circa 9 miliardi di euro all'anno per le PMI, pari al 29% del totale dei costi amministrativi oggetto di misurazione**.

Nel Regno Unito, dove il numero di imprese è simile a quello italiano, la misurazione degli oneri di tutta la regolazione sulle imprese (cosiddetta *baseline*) ha condotto ad una stima dei costi annui, realizzata con una metodologia pressoché identica, pari a circa 23,5 miliardi di euro[23].

22 http://www.funzionepubblica.gov.it/semplificazione/la-misurazione-degli-oneri

23 La misurazione degli oneri amministrativi è uno degli esempi più significativi di ricorso trasversale ad uno strumento di *better regulation* in UE. Per una disamina in chiave comparata dei programmi di misurazione cfr. Sarpi, F. (2010).

Nel corso del 2013 anche **alcune autorità amministrative indipendenti hanno adottato provvedimenti di semplificazione**, dopo avere misurato gli oneri amministrativi connessi alle loro attività, senza fornire tuttavia una quantificazione delle riduzioni previste[24].

L'attività di misurazione degli oneri amministrativi costituisce un primo passo verso la valutazione degli effetti delle politiche ma le modalità di realizzazione hanno fatto emergere **punti di forza e di debolezza**, che necessitano di essere ben compresi per poter conseguire dei miglioramenti.

Punti di forza della MOA

- si tratta di una **tecnica supportata a livello politico**, che ha dato luogo a molteplici interventi, programmi e azioni volte a conoscere e deliberare atti potenzialmente in grado di determinare una riduzione del carico amministrativo sulle imprese e i cittadini
- è una tecnica attuata in modo non autoreferenziale, con ampio **coinvolgimento dei portatori di interessi** e sulla quale è stato applicato un **approccio fortemente selettivo**, concentrando le risorse sui settori che possono determinare gli effetti più significativi.

Punti di debolezza

- un **quadro normativo complesso, frammentato e stratificato** si articola in una pluralità di **strumenti che non sempre appaiono perfettamente coordinati** tra loro, sia a livello di ***governance*** dei processi che di **informazioni** utili a valutarne l'attuazione
- la mancanza di coordinamento si traduce anche nella **difficoltà di seguire e valutare tutto il percorso di attuazione normativa**
- la **mancanza di elementi di valutazione relativi alla effettiva percezione da parte dei destinatari dei benefici** previsti.

Non basta prevedere uno o più interventi tesi a ridurre "sulla carta" gli oneri per determinare un cambiamento e di questa considerazione sembrano consapevoli anche le istituzioni responsabili degli interventi. Sulla tabella che riporta i risultati del programma di misurazione degli oneri 2007-2012 campeggia, infatti, il seguente *caveat*: "**il risultato non è raggiunto se non è percepito dalle imprese. I risparmi sono virtuali se le imprese non conoscono e utilizzano le semplificazioni o se le amministrazioni non le applicano**".

24 Per approfondimenti sulle attività realizzate in questo settore dalle autorità amministrative indipendenti si rinvia all'Annuario 2013 dell'Osservatorio AIR e ai successivi *report* disponibili alla pagina http://www.osservatorioair.it/losservatorio/annuario/#Annuario_2013

2.3 L'analisi del processo di attuazione: il caso dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017

Uno dei principali punti di debolezza dell'attività di misurazione degli oneri amministrativi, nella sua concreta attuazione istituzionale, è dunque identificabile nella **mancata valutazione successiva sull'implementazione delle misure e sulla loro reale percezione da parte dei destinatari**. Osservando i processi sinora descritti, in altre parole, non siamo in grado di stabilire se la *policy fiction* sia stata trasformata in *policy facts*[25].

Tuttavia, a testimoniare il fatto che i processi di valutazione sono prima di tutto processi di apprendimento e di miglioramento, l'esigenza di compiere dei passi in avanti sul piano della strutturazione e del monitoraggio dei processi di attuazione ha rappresentato un punto cardinale della successiva **Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017**, prevista dall'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014.

L'Agenda contiene le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni ed enti locali per l'adozione di 37 interventi prioritari di semplificazione (e, quindi, riduzione dell'onere amministrativo) attinenti a cinque settori strategici di intervento: cittadinanza digitale, *welfare* e salute, fisco, edilizia e impresa.

Per ciascuna misura sono stati individuati tempi di realizzazione, amministrazioni coinvolte e risultati attesi ed è stato previsto un calendario dettagliato delle attività, che fissa scadenze e responsabilità: un sistema di **informazioni** indicative della struttura dello specifico intervento, su cui basare la sua valutazione andando oltre la contabilità generale degli oneri introdotti ed eliminati.

Le informazioni sul monitoraggio del programma sono state rese pubbliche mediante un sito internet[26] dove sono disponibili sei **rapporti sull'attuazione dell'Agenda**, il più recente dei quali è aggiornato al 30 novembre 2017. I *report* riconoscono espressamente che le associazioni imprenditoriali hanno dato "un rilevantissimo contributo alle molteplici attività dell'Agenda nell'ambito di appositi incontri organizzati dal Tavolo tecnico" e che le stesse associazioni, insieme alle "associazioni dei cittadini, utenti e consumatori", sono chiamate a partecipare al monitoraggio con segnalazioni e suggerimenti sulle eventuali criticità emerse in fase di attuazione.

Per ciascuna azione viene dato conto dello stato di avanzamento, evidenziando, con un sistema di "semafori", il rispetto delle attività programmate. Secondo l'ultimo rapporto, **sul**

25 La *fiction* è il disegno astratto della politica elaborato, in modo più o meno consapevole, dai *policy maker*, siano essi legislatori, membri degli esecutivi, dirigenti apicali delle strutture pubbliche. Per diventare policy facts, questo disegno astratto deve fare i conti con le volontà, gli interessi e le risorse di tutti gli attori chiamati ad incorporare le prescrizioni e gli obiettivi, assegnati alla politica pubblica, in seno alla loro attività quotidiana. Per approfondire cfr. Martini, A. e Sisti, M. (2009), pag. 31 e ss.

26 http://www.italiasemplice.gov.it/monitoraggio/i-risultati-raggiunti/

complesso delle attività previste dall'Agenda, sono 101 i semafori verdi (scadenze rispettate), 13 quelli gialli (attività ancora non giunte a scadenza) e 11 i semafori rossi (attività in ritardo).

Il sistema contiene alcuni elementi di interesse:

- **il monitoraggio viene impostato sull'intervento** e non sull'atto normativo. Gli atti normativi sono considerati come una componente strumentale e vengono identificati come attività al pari di altre azioni amministrative
- **vengono identificati** in via preventiva i **tempi** di realizzazione, i **soggetti** istituzionali (le amministrazioni responsabili e le altre coinvolte) e, soprattutto, il **risultato** atteso.
- il processo di attuazione dell'intervento viene strutturato in sottoinsiemi di attività, in modo da renderlo trasparente ai portatori di interessi e **consentire il monitoraggio a scadenze ravvicinate**.

Con riferimento, ad esempio, al primo intervento incluso nell'ambito delle politiche per la cittadinanza digitale, ovvero la "**diffusione del sistema pubblico di identità digitale (SPID)**", come strumento di digitalizzazione dei rapporti fra privati e pubblica amministrazione, il Governo si era posto l'**obiettivo** di diffondere in modo significativo l'identità digitale, raggiungendo i 10 milioni di utenti entro il dicembre 2017 (scadenza per la realizzazione del progetto). L'amministrazione responsabile è stata identificata nell'Agenzia per l'Italia Digitale, ma l'insieme dei soggetti coinvolti nel percorso di attuazione è risultato molto più ampio[27].

L'intervento è stato suddiviso in attività, **ciascuna associata a una scadenza**:

- entro marzo 2015 era previsto il completamento della sperimentazione per l'attivazione di SPID sulle amministrazioni pilota
- entro aprile 2015 la predisposizione delle regole tecniche sulla base dei risultati della sperimentazione
- entro dicembre 2015 l'accreditamento dei gestori che rilasciano le identità digitali
- entro marzo 2016 l'avvio della presentazione delle domande per ottenere le credenziali da parte degli utenti
- ancora entro marzo 2016 l'accesso ai servizi amministrativi previsti
- entro dicembre 2017 la diffusione del sistema ad (almeno) 10 milioni di utenti.

Rispetto alle attese, il rapporto evidenzia che l'**attuazione è stata compiuta nei tempi previsti**. Le prime identità digitali sono state rilasciate a partire dal 15 marzo 2016 ai cittadini che ne hanno fatto richiesta. Sul fronte degli erogatori di servizi, hanno aderito a SPID 3.783 amministrazioni pubbliche con 4.183 servizi *on-line* accessibili con il PIN unico.

27 Inps, Inail, Agenzia delle Entrate, Regioni (Emilia Romagna, Friuli V.G., Liguria, Marche, Piemonte e Toscana), Comuni (Firenze, Lecce, Milano), oltre a 8 istituti bancari.

Nonostante il monitoraggio riporti solo "semafori verdi", simbolo di un processo di attuazione per cui tutto ciò che era stato progettato per realizzare l'intervento è stato effettivamente compiuto nei tempi stabiliti, **la diffusione di SPID risultava a novembre 2017**, quindi a un mese dalla scadenza prevista per la realizzazione compiuta del progetto, **limitata a 1.909.087 identità digitali, pari al 19% dell'obiettivo atteso**.

Questo approccio - presentato in via esemplificativa con riferimento a SPID[28] - ha il merito di fornire importanti elementi di valutazione *ex-post* rispetto all'intervento indicato. Sono elementi che non suggeriscono delle risposte bensì delle **domande**: *perché, nonostante l'intervento sia stato progettato e implementato secondo programma, è risuscito a raggiungere un numero molto inferiore di soggetti rispetto a quelli previsti? Quali fattori hanno inciso sulla percezione dei destinatari del provvedimento, limitandone gli effetti rispetto alle attese? Ottenuta l'identità digitale, i cittadini sono riusciti a farne uso per fruire dei servizi pubblici cui è associata? Esistono degli elementi di contesto - come, ad esempio, la scarsa alfabetizzazione digitale - che non sono stati adeguatamente considerati nella fissazione dell'obiettivo iniziale? Come può essere rivisto e integrato l'intervento, alla luce del fatto che i costi fissi per realizzare l'identità digitale sono stati sostenuti ma la diffusione delle richieste non ha raggiunto le attese?*

Particolare attenzione, a questo punto, dovrà essere riservata proprio alla **percezione dei risultati**, che nelle intenzioni dei redattori dell'Agenda sarà verificata **attraverso rilevazioni** di carattere quantitativo (indagini campionarie) e qualitativo (interviste, focus *group*).

Sul punto, la *Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati del marzo 2017* (si veda più approfonditamente il capitolo 4 del presente dossier) riferisce che, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) *Governance e capacità istituzionale 2014-2020*, verrà svolta un'attività di valutazione *ex-post* dell'efficacia e di quantificazione delle misure di semplificazione introdotte dalla legge n. 124 del 7 agosto 2015 (tra cui l'identità digitale).

La misurazione, che verrà realizzate con il supporto dell'ISTAT, potrà fornire un significativo contributo anche alla stima delle platee dei destinatari dei provvedimenti che introducono o eliminano oneri, agevolando l'individuazione di fonti statistiche o di altri archivi amministrativi. I risultati attesi più rilevanti di questa attività sono la riduzione degli oneri regolatori (compresi quelli amministrativi) e dei tempi di conclusione delle procedure, l'aumento della certezza degli adempimenti e la riduzione degli oneri derivanti dall'introduzione di obblighi aggiuntivi rispetto a quelli derivanti da fonti europee (cosiddetto *gold plating*).

[28] Si rinvia al rapporto per l'analisi di implementazione delle altre 36 azioni

2.4. Lo strumento più utilizzato: la consultazione

La strada seguita con più vigore dalle istituzioni per superare l'asimmetria informativa fra le istituzioni e i cittadini è quella della consultazione, cioè **la richiesta di opinioni e dati diretta a specifici interlocutori o al pubblico indistinto**. In tal senso, si segnala che i dati riportati in tabella 1 - 75 consultazioni effettuate dalle amministrazioni centrali nel 2015 e 65 nel 2016 - da una parte non ci consentono di operare la necessaria distinzione fra i diversi tipi di consultazione, di cui si parlerà fra breve, e dall'altra non evidenziano il significativo ricorso a tali tecniche da parte delle amministrazioni indipendenti.

La consultazione può avere a oggetto sia un problema e le sue soluzioni, intesi in senso ampio (si parla in questo caso di consultazione "preliminare"), che uno specifico atto normativo. Si tratta di un metodo di indagine che risponde a una duplice esigenza: **ridurre l'asimmetria informativa tra chi produce norme e chi è destinatario** dei loro effetti e, allo stesso tempo, **garantire l'inclusione dei cittadini-destinatari nel processo decisionale.**

La consultazione può assumere **forme molto diversificate**, in ragione degli obiettivi istituzionali: può trattarsi di incontri seminariali (*panel*), ristretti, o di *open hearings* che sono svolti in una fase prodromica rispetto alla definizione di un atto o di una serie di atti relativi a una medesima politica pubblica, con l'obiettivo di ottenere un primo riscontro. Molto spesso, inoltre, l'attività di costruzione delle politiche è accompagnata da incontri informali con associazioni di categoria, dei quali in alcuni casi viene dato conto in via successiva. Ancora, l'ascolto dei portatori di interessi può essere effettuato attraverso consultazioni pubbliche mediante la pubblicazione di un documento non accompagnato da proposte normative (*Libri verdi, Libri bianchi*) ovvero di una proposta già in fase avanzata (documento di consultazione).

Fra le tecniche di valutazione, la consultazione rappresenta quella di cui le istituzioni, *in primis* le autorità amministrative indipendenti, fanno il più largo uso.

La caratteristica principale di questo strumento è quella di fornire **dati e opinioni "interessate"**, che non rispondono ai criteri della ricerca scientifica ma configurano uno strumento di rappresentanza politica con il quale gruppi, organizzazioni e individui tentano, in modo trasparente, di incidere sulle istituzioni al fine di influenzarne le decisioni a proprio vantaggio.

Nella consultazione pubblica alcune **caratteristiche identificative dei partecipanti** assumono una rilevanza cruciale rispetto alla valutazione dei contributi inviati. A tal proposito, le Linee Guida per la *Better Regulation* della Commissione Europea suggeriscono di effettuare una mappatura dei contributi in base a due criteri, **influenza** (alta o bassa) **e interesse** (alto o basso) dei partecipanti, in modo da ripartirli in quattro quadranti. Questa attività è utile sia per conoscere "chi dice cosa", sia per valutare il livello generale di qualità di una pubblica consultazione. Un importante indicatore, in tal senso, è dato dalla presenza di soggetti caratterizzati da bassa influenza (anche interessati, ma privi della capacità di portare alla luce le loro istanze)

e basso interesse (in particolare centri studi e università, in grado di fornire elementi tecnici di alto livello nel processo decisionale).

I processi di consultazione portano a far emergere buona parte degli interessi in gioco, ma non tutti, poiché **partecipare ha un costo** che alcuni non sono in grado di sostenere. Per questo, tale strumento ha il pregio di ridurre i costi per le istituzioni, riallocandoli sui portatori di interessi, ma è necessario tenere conto del fatto che questi risparmi hanno il loro contraltare nelle "barriere all'entrata" di alcune istanze nel processo valutativo.

Le diverse tecniche di consultazione possono essere classificate in base a due fattori fondamentali: il costo per chi consulta, da una parte, e numerosità dei soggetti coinvolti.

- Fra le tecniche di **consultazione ristretta**, quelle meno costose sono tutte quelle consultazioni informali che si realizzano nei momenti di incontro istituzionale e politico. Aumentando il costo e la complessità dell'attività è possibile organizzare degli incontri in cui discutere un problema specifico (*focus group*) ovvero ottenere il confronto senza mettere gli interlocutori nella stessa stanza, sottoponendogli delle interviste semi strutturate per poi centralizzare l'analisi delle risposte (cosiddetto "metodo Delphi"). Alzando ancora l'asticella della complessità, ma rimanendo nell'approccio fortemente selettivo, è possibile costruire dei *panel*, dei campioni rappresentativi di un universo (di imprenditori, di consumatori, di pubblici funzionari, eccetera) cui ricorrere per la raccolta continuativa di informazioni statistiche, caratterizzati da una composizione tendenzialmente invariata nel corso di successive indagini.
- Le tecniche di **consultazione pubblica** sono invece pensate per ottenere il risultato (non scontato) di coinvolgere un maggior numero di soggetti.

  L'opzione meno costosa e complessa (anche in relazione a tecniche ristrette come quella del *panel*) è quella di organizzare ***meeting* aperti al pubblico (*workshop*, *open-hearing*)** e tenere conto dei dibattiti emersi a partire da relazioni introduttive sui temi da affrontare. Per tentare di accrescere ancora di più la partecipazione è possibile ricorrere alla pubblicazione di un Documento di consultazione, lasciando ai consultati un congruo lasso di tempo per fornire elementi utili alla valutazione. Anche in questo caso **il successo non è però scontato**: per ottenere dei risultati soddisfacenti in termini conoscitivi, infatti, è necessario investire risorse e competenze nella preparazione e nello svolgimento dell'attività. Il documento deve essere redatto con un linguaggio semplice e deve guidare il destinatario a fornire elementi utili al valutatore (dati, evidenze) più che opinioni e commenti. Inoltre, è necessario garantire la visibilità dell'iniziativa rispetto ai destinatari, con una comunicazione esterna efficacie in grado di attrarre un numero rilevante di partecipanti.

  La tecnica più costosa e, allo stesso tempo, quella destinata a includere nel processo valutativo il maggior numero di soggetti, è la realizzazione di vere e proprie **indagini campionarie**, grazie alle quali è possibile studiare un determinato fenomeno su base

scientifica, utilizzando l'inferenza per estrarre da campioni opportunamente costruiti informazioni su un universo di riferimento. Si tratta, tra l'altro, di attività che richiedono una elevata competenza specialistica per cui difficilmente un ente pubblico (a meno che non sia questo il suo compito istituzionale) possiede le competenze per costruire le attività in argomento.

La conoscenza acquisita attraverso le consultazioni può essere un fattore chiave per comprendere i fenomeni oggetto di un dato intervento, soprattutto per evitare errori grossolani che possono derivare dalla mancata comprensione di componenti idiosincratiche che l'osservazione dei dati non può svelare. Ulteriori elementi di utilità sono legati al fatto che, includendo i destinatari nel processo di definizione di un provvedimento, questi vengono "preparati" alla nuova disciplina, aumentando il grado di conformità che è lecito attendersi, ed è probabile che siano anche più disponibili a legittimare le decisioni prese.

2.5 La consultazione come strumento per rafforzare le istituzioni in sede negoziale: il caso del pacchetto "economia circolare"

In un sistema caratterizzato da una ***governance*** **multi-livello** delle politiche pubbliche, la consultazione può essere utile anche per aumentare la validità e, quindi, il peso negoziale delle posizioni espresse ad un livello politico differente. Un esempio è fornito da quei Paesi membri che seguono la fase di predisposizione di una proposta di atto legislativo europeo e partecipano, veicolando le istanze raccolte in una consultazione effettuata su base nazionale, alle consultazioni aperte su un *Libro bianco* o un *Libro verde* della Commissione europea.

Un caso esemplare è quello relativo all'esame del pacchetto "economia circolare"[29], sul quale la Commissione ambiente del Senato ha avviato una procedura di consultazione pubblica per acquisire informazioni e valutazioni delle parti interessate su ciascuna delle proposte in esame. Tali elementi sono stati utilizzati per elaborare il contributo trasmesso alla Commissione europea nel quadro del dialogo politico con i Parlamenti nazionali, che costituisce parte integrante della fase ascendente delle proposte di atti legislativi europei.

La consultazione si è articolata, da un lato, in un ciclo di audizioni tramite le quali è stato il Parlamento a selezionare i contributi ritenuti più opportuni e, dall'altro, nella pubblicazione di cinque questionari, ciascuno relativo a una delle proposte di cui si componeva il pacchetto

29 Il pacchetto è composto dalla Comunicazione *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare con annesso cronoprogramma* (COM(2015) 614), accompagnata da proposte legislative per la revisione delle seguenti direttive UE: direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE (COM(2015) 595); direttiva sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio 1994/62/CE, (COM(2015) 596); direttiva sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (direttive 2000/53/CE (relativa ai veicoli fuori uso), 2006/66/CE (relativa a pile e accumulatori) e 2012/19/UE (sui rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche (RAAE) (COM(2015) 593); direttiva sulle discariche 1999/31/CE (COM(2015) 594).

"economia circolare". Fra il 1° febbraio e il 31 marzo 2016, quindi, ciascun soggetto interessato ha avuto la possibilità di contribuire al processo decisionale europeo con osservazioni sul merito delle proposte legislative. Sul sito web della Commissione ambiente è stato pubblicato un bando che invitava i cittadini, le autorità pubbliche, le imprese, le università, i centri di ricerca e tutti gli altri soggetti governativi e non governativi interessati a esprimere le proprie riflessioni su alcune questioni relative al contenuto e all'impatto previsto del piano di azione e di ciascuna delle quattro proposte di direttiva.

I contributi pervenuti[30] sono stati presi in considerazione in sede di stesura della risoluzione approvata dalla Commissione ambiente del Senato e trasmessa alla Commissione europea. Oltre a rappresentare un messaggio diretto alle istituzioni europee, la risoluzione ha costituito anche un atto di indirizzo al Governo per i negoziati in sede di Consiglio dell'Unione europea.

Anche sulla scorta dell'importante esperienza acquisita, nel settembre 2017 il Senato ha adottato le Linee guida per le sue future consultazioni. Il documento individua undici princìpi[31] ai quali deve conformarsi il procedimento consultivo e definisce le fasi e le principali attività in cui esso si articola[32].

Come chiarito dalle *Linee guida*, la consultazione è un'attività complessa che richiede un impegno preparatorio rilevante, in quanto **una non corretta progettazione può determinare non tanto l'inutilità dell'esercizio di ascolto**, di per sé non auspicabile, **ma vere e proprie distorsioni informative** a svantaggio del decisore e dei destinatari complessivamente considerati.

30 Nell'ambito della consultazione, si sono svolte 21 audizioni informali in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari, mentre 30 sono stati i portatori di interesse che hanno risposto ai questionari, 17 sono le memorie depositate in audizione e 8 i documenti trasmessi, per un totale di 55 contributi. La natura dei contributi è risultata articolata: hanno partecipato soggetti ed enti sia pubblici che privati; sia rappresentativi di interessi collettivi che portatori di interessi di categoria.

31 Imparzialità, Lealtà comunicativa, Inclusione, Accessibilità, Strutturazione, Trasparenza, Pubblicità, Tempestività, Tutela della riservatezza e Riscontro.

32 Le tre fasi principali sono la Preparazione, lo Svolgimento e l'Elaborazione dei documenti finali. La Preparazione si articola nelle seguenti attività: individuazione dell'oggetto, definizione dell'obiettivo, individuazione dei destinatari (in cui viene stabilito se la partecipazione sarà aperta a tutti gli interessati o ristretta ad alcuni soggetti, soprattutto in funzione del livello di specificità tecnica dell'oggetto precedentemente individuato), determinazione della durata, formulazione dei quesiti, individuazione dello strumento (pubblicazione di un documento di consultazione con richiesta di risposte scritte, anche sotto forma di osservazioni, note, documentazione [cd. *notice and comment*]; somministrazione di interviste o questionari a risposta chiusa, semi strutturati o a risposta aperta; indagini basate su interviste strutturate rivolte a soggetti appartenenti a campioni statisticamente rappresentativi [cd. focus group]; piattaforma di dialogo tra i partecipanti alla consultazione [cd. *forum* di consultazione]; audizioni), predisposizione della documentazione di supporto, promozione della consultazione, decisioni relative alla consultazione. A conclusione della consultazione sono elaborati un resoconto e una nota illustrativa degli esiti. Tutti i documenti sono pubblicati in formato aperto, in una sezione dedicata del sito internet del Senato, nel rispetto dei princìpi di trasparenza, pubblicità, riscontro, chiarezza e di tutela della riservatezza dei dati personali.

Nella progettazione, **particolare importanza riveste l'identificazione dei soggetti da ascoltare** per la buona riuscita della consultazione, a partire da coloro i quali saranno presumibilmente i destinatari (diretti o indiretti) dei principali costi e benefici dell'atto o della politica pubblica, e da coloro che hanno già manifestato opinioni e dati sulle scelte in esame. In relazione alla specificità tecnica dell'oggetto della consultazione, inoltre, potrebbe risultare necessario includere anche studiosi ed esperti. Infine, per trasformare il processo di valutazione in un processo di legittimazione e di supporto agli interventi in consultazione, è necessario includere coloro che potrebbero svolgere un ruolo determinante nell'attuazione degli stessi.

Nel caso di consultazioni ristrette, i criteri di selezione devono risultare il più possibile oggettivi mentre nel caso di consultazioni aperte è necessario assicurare la pluralità dei partecipanti, tenendo conto del fatto che alcuni gruppi di interessi più strutturati possono far sentire la loro voce con più facilità di altri che possono rimanere "afoni". È qui che risiede il **principale rischio insito nei processi di consultazione: amplificare alcuni interessi** già in grado di intervenire nei processi decisionali senza aumentare il grado di conoscenza del decisore.

Il risultato di una consultazione non può essere valutato "contando" i contributi. È necessario infatti tenere conto degli assenti, in particolare delle categorie che sistematicamente non partecipano, cercando di comprendere quali siano i principali ostacoli che determinano la mancata partecipazione. *Il documento di consultazione ha utilizzato un linguaggio poco comprensibile*? *ad alcuni destinatari mancano le competenze per partecipare*? *hanno timore di esporsi*? *non sono fiduciosi sulla possibilità che le loro istanze contribuiscano al processo decisionale*?

Si tratta, in sostanza, di applicare la stessa logica della valutazione alle diverse tecniche di consultazione, in gran parte sprovviste della robustezza metodologica che appartiene a una ricerca scientifica ben costruita, per accrescerne l'efficacia, soprattutto dal punto di vista dell'inclusione.

3. E pur si muove! La valutazione nelle autorità amministrative indipendenti

Le autorità amministrative indipendenti sono caratterizzate da una disciplina "rafforzata" rispetto al Governo in materia di strumenti di valutazione degli atti di regolazione adottati. Anche per questo, senza soffermarci sugli elementi di debolezza, frutto di un difficile approccio alla cultura della valutazione che accomuna le istituzioni nazionali, **nell'esperienza delle autorità indipendenti è possibile rintracciare alcuni esempi di buone pratiche da prendere come riferimento.**

3.1. L'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente[33]

Alla fine del 2015 l'Autorità ha adottato **la riforma delle tariffe dei servizi di rete** (trasmissione, distribuzione e misura) dell'energia elettrica e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema **per i clienti domestici in bassa tensione**.

L'obiettivo della riforma, derivante dall'attuazione della direttiva 2012/27/CE, era quello di superare la struttura progressiva delle tariffe[34] rispetto ai consumi e adeguare le predette componenti ai costi del relativo servizio, secondo criteri di gradualità. L'adeguamento della struttura tariffaria doveva essere tale da stimolare comportamenti virtuosi da parte dei cittadini, favorire il conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica e non determinare impatti sulle categorie di utenti con struttura tariffaria non progressiva.

Per ottenere questi benefici con il minor sacrificio possibile per i destinatari il processo decisionale è stato aperto dalla pubblicazione di un documento di consultazione con il quale l'Autorità ha fornito a tutti i soggetti interessati **elementi quantitativi utili** per elaborare proprie valutazioni e proposte.

In particolare, il documento si apre con l'inquadramento del problema e del contesto nel quale inserire le possibili soluzioni, cui fa seguito un primo elemento di analisi quantitativa (attesa) con la presentazione di **scenari di evoluzione della domanda elettrica domestica in Italia**.

La seconda parte del documento, in cui vengono presentate le opzioni di intervento considerate dall'Autorità, si apre con un interessante evoluzione dell'approccio regolatorio che segnala **l'introduzione nel processo decisionale di elementi di analisi comportamentale**. L'approccio di valutazione degli impatti tariffari sui clienti, tradizionalmente effettuato tramite

33 Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio alla scheda *L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico* dell'Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, a cura di Andrea Flori. L'Autorità ha cambiato nome nel 2018, in concomitanza dell'affidamento di nuove importanti competenze in materia di rifiuti.

34 Ossia l'aumento dei corrispettivi unitari per kWh all'aumentare del livello mensile di prelievo dalla rete.

l'utilizzo di un unico "utente tipo", viene superato ricorrendo all'utilizzo di un "grappolo" di *benchmark* con caratteristiche diversificate in termini tariffari e di consumo[35]. Di seguito vengono presentate le 4 opzioni di intervento e i criteri di valutazione: conformità alla legge, accettabilità diffusa (dei costi), conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica, stimolo a comportamenti virtuosi, semplificazione ed effetto di redistribuzione degli oneri generali. Per ogni opzione vengono fornite stime quantitative della **variazione attesa di spesa annua rispetto alle tariffe attuali**, distinte in ragione dei *benchmark* di utenti.

A margine dell'analisi, viene rappresentato il **quadro di valutazione multifattoriale delle opzioni**:

Tabella 2 - Confronto tra le opzioni di riforma delle tariffe dei servizi di rete

Obiettivi	Opzione T0	Opzione T1	Opzione T2	Opzione T3
Conformità alla legge (superamento progressività e aderenza delle tariffe di rete ai costi)	++	++	++	++
Accettabilità diffusa (variazione di spesa media per residenti)	- -	-	++	+
Conseguimento obiettivi di efficienza (spesa marginale per l'energia)	+ + (15,25 c€/kWh)	+ (11,31 c€/kWh)	+ (11,31 c€/kWh)	+ (12,76 c€/kWh)
Stimolo ai comportamenti virtuosi (spesa marginale della potenza)	- (16,23 €/kW)	+ + (41,34 €/kW)	+ + (31 – 81 €/kW)	+ (22,62 €/kW)
Semplificazione e prevedibilità (minore esigenza di perequazione)	+	++	++	++
Effetto di redistribuzione oneri generali (vd Appendice B per dettagli)	0	0	772 M€	712 M€

Fonte: Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente

L'Analisi così condotta e sintetizzata è stata sottoposta alla consultazione per verificare gli orientamenti degli *stakeholder*, con l'indicazione che la preferenza dell'Autorità è per l'opzione "T2" (mentre la T3 viene considerata come *second best*).

3.2. L'Autorità garante nelle comunicazioni (Agcom) [36]

Pur avendo adottato un approccio secondo cui l'AIR viene integrata nei provvedimenti di analisi dei mercati, l'Agcom **offre rilevanti spunti di confronto**. Fra questi, in particolare, si segnala la delibera n. 657 del 2015 che ha reso pubblico **il primo esercizio di misurazione degli oneri amministrativi (MOA**) derivanti da obblighi informativi nei settori di competenza dell'autorità.

35 Vengono in particolare identificati 6 "grappoli": nucleo monocomponente residente, nucleo familiare bicomponente, nucleo familiare di 3-4 persone, casa vacanze, nucleo numeroso non residente, casa di residenza ad alta efficienza.

36 Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio alla scheda "L'AIR nell'Autorità Garante nelle Comunicazioni" dell'Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, a cura di Miriam Giorgio.

La delibera è corredata da un Allegato A, che presenta l'inquadramento dell'attività, i presupposti metodologici e i risultati della misurazione complessiva, e dall'Allegato B che contiene la **mappatura degli obblighi informativi rilevanti**. La valutazione è stata inoltre corredata da prime indicazioni sulle possibili misure di **razionalizzazione e semplificazione** da introdurre nell'ambito di un **programma pluriennale di riduzione degli oneri amministrativi**. Tale programma si inscrive, a sua volta, nell'ambito del più vasto quadro di iniziative di ***Better regulation*** adottate negli ultimi anni dall'Autorità.

Fra queste, si segnala **la *Relazione annuale* dell'AGCOM, estremamente ricca di informazioni di tipo quantitativo**, sia per quanto concerne i mercati di riferimento che l'attività di regolazione e vigilanza. In particolare, il capitolo 2 presenta un'analisi dettagliata delle **dinamiche industriali** che consentono di comprendere, da un lato, i cambiamenti rilevanti del contesto concorrenziale e, dall'altra, le prospettive di mercati (regolati) in continua evoluzione dal punto di vista tecnologico.

Il terzo capitolo della *Relazione* presenta una sezione interamente dedicata alla **valutazione *ex-post* dei risultati della regolazione (VIR)**, condotta **secondo il modello del programma europeo *Regulatory Fitness and Performance (REFIT)*[37], e in coordinamento con l'attività di pianificazione strategica.**

La prima VIR è stata condotta nella *Relazione annuale 2016*, ed è stata resa possibile dal compimento, nel biennio precedente, di una serie di attività prodromiche, definite attraverso l'adozione di un piano di azione predisposto nel 2015 e volto a garantire **l'applicazione coordinata degli istituti di *better regulation*** con una serie di iniziative dirette allo **sviluppo di indicatori di impatto** della regolamentazione e alla **creazione di un *database* per le analisi quantitative**. La finalità di queste azioni è "di favorire la misurabilità delle performance e dei risultati della regolazione da parte delle unità organizzative competenti, a servizio di una migliore applicazione delle procedure di valutazione all'interno del 'ciclo regolatorio' nei diversi settori di competenza dell'Autorità".

Per ciascuna linea strategica, viene rappresentato un *set* di indicatori e il relativo andamento triennale. Rinviando alla Relazione dell'AGCOM per ulteriori approfondimenti viene qui riprodotta, a scopo esemplificativo, la tabella con il ***Piano di monitoraggio per il pluralismo*** (linea strategica: la **tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione**).

37 Commissione europea, EU Regulatory Fitness, COM(2012) 746

Tabella 3 - Agcom. Piano di monitoraggio per il pluralismo

Linee strategiche	Indicatore	Descrizione	Settore	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016
TUTELA DEL PLURALISMO E DELLA PARITÀ DI ACCESSO AI MEZZI DI INFORMAZIONE	Quote di mercato	Quota di mercato del *leader*- televisione in chiaro	Media	48,4%	48,2%	49,9%
		Quota di mercato del *leader*- televisione a pagamento		76,9%	78,2%	77,1%
		Quota di mercato del *leader* - radio		24,4%	21,9%	22,7%
		Quota di mercato del *leader* - editoria quotidiana		21,9%	20,9%	20,8%
	Indice di concentrazione	Indice HHI - televisione in chiaro	Media	3.605	3.573	3.588
		Indice HHI - televisione a pagamento		6.250	6.493	6.362
		Indice HHI - radio		1.009	900	1.083
		Indice HHI - editoria quotidiana		1.027	1.028	1.020
	Audience TV	Quote di ascolto annuale nel giorno medio - *leader* di mercato	Media	37,5%	37,2%	36,7%
	Tirature quotidiani	Tirature del *leader* di mercato	Media	16,4%	16,6%	16,3%
	Pluralismo informativo	Numero di ore di informazione - servizio pubblico radiotelevisivo	Media		5.231	5.444
	Pluralismo sociale	Tempo di parola dei soggetti sociali nei Tg (%) - tutte le emittenti	Media		Org. Cost. 28,6% Partiti 22,6% Vaticano 10,4% Amm. loc. 7,1% UE 4,8% Altri sogg. 26,5%	Org. Cost. 27,0% Partiti 27% Vaticano 10,5% Amm. loc. 9,6% UE 3,1% Altri sogg. 22,8%
	Pluralismo culturale	Quote di programmazione di opere europee (soglia minima 50%) - servizio pubblico radiotelevisivo	Media	67%	68%	
		Quote di programmazione di opere europee (soglia minima 50%) - principale operatore televisivo commerciale		56%	62%	
	Tutela dei minori	Procedimenti sanzionatori a tutela dei minori conclusi con ordinanza/ingiunzione sul totale dei procedimenti conclusi	Media	63,6%	78,5%	57%

Fonte: Relazione annuale dell'Agcom (2016)

3.3. La Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob)

In qualità di autorità indipendente avente funzioni regolatorie, anche la Consob **è tenuta ad adottare gli strumenti di valutazione nel disegno dei provvedimenti generali di propria competenza**, rispettando alcuni principi stabiliti dalla legge e muovendo dai quali ha sviluppato un solido patrimonio di conoscenze ed esperienze sulle migliori metodologie di produzione normativa.

Particolare rilevanza, oltre al progetto di mappatura complessiva degli oneri amministrativi derivanti dai regolamenti approvati dalla Consob, ha assunto **la realizzazione di un caso concreto di "ciclo della valutazione"**[38], con un'applicazione della mappatura degli oneri, estesa agli oneri regolatori, associati ai relativi benefici, e una stima "qualitativa" dei benefici netti (giudizio di proporzionalità) basata sul confronto fra

- il *set* di indicatori per la valutazione strutturato in sede di AIR, monitorato in seguito all'adozione del Regolamento
- i risultati dei due processi di consultazione (uno preliminare e uno sul testo regolamentare).

Tale processo ha riguardato **la disciplina dell'*equity crowdfunding***[39], il cui svolgimento è stato normato in Italia attraverso il decreto n. 179/2012, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo, per le *start-up* innovative, di un canale di finanziamento alternativo rispetto al credito bancario, il cui razionamento è stato esasperato dalla crisi finanziaria. Il decreto ha introdotto una disciplina speciale per i gestori di portali di *equity crowdfunding* delegando alla Consob la regolazione di alcuni aspetti normativi, tra i quali le regole di condotta da rispettare nei rapporti con gli investitori.

Sulla base di tali deleghe legislative la Consob ha adottato il **Regolamento n. 18592/2013**, pubblicato insieme alla ***Relazione definitiva sull'attività di Analisi d'Impatto della Rego-***

38 Per approfondimenti sul processo sintetizzato di seguito si fa rinvio a Carbone, S., Fiamma, F., Marcelli, T., Mirra, V. e Zaottini, D. (2016).

39 Il *crowdfunding* (letteralmente "finanziamento dalla folla") è un fenomeno nato in Australia e negli Stati Uniti, attraverso il quale il promotore di un'iniziativa a carattere economico, sociale, culturale o benefico richiede al pubblico indistinto (*crowd*), tramite un sito internet (il portale o piattaforma), somme di denaro, anche di modesta entità, per sostenere il progetto esposto (*funding*). Dal punto di vista della natura dello scambio fra prestatore e prenditore di fondi è possibile identificare diverse tipologie di crowdfunding: *donation based*, che concerne tutti i versamenti finalizzati a sostenere un'iniziativa, senza che vi siano ulteriori ricompense per il finanziatore oltre a quella di sentirsi parte attiva di una campagna, ad esempio a sostegno di un candidato politico o di un'iniziativa benefica; *reward based*, nel quale a fronte del contributo versato si può ottenere un riconoscimento che assume le forme più diverse (un autografo, una dedica, la possibilità di partecipare alla "prima" di un opera cinematografica, o un bene da produrre in futuro). Altre forme di *crowdfunding* agevolano i piccoli prestiti finanziari tra privati (*social lending* o *peer to peer lending*). Quando a fronte del contributo in denaro si acquisiscono strumenti finanziari, di debito o partecipativi, si parla rispettivamente di *debt-based* e di *equity-based crowdfunding* o, più genericamente, di *investment-based crowdfunding*. Nell'*equity crowdfunding* l'investitore acquista una o più quote sociali, normalmente di un emittente in fase di *start-up*, con l'aspettativa di accrescere il valore del proprio investimento e di beneficiare della distribuzione degli utili societari.

lamentazione, in cui sono stati definiti i **problemi** che hanno reso necessario l'intervento normativo e gli **strumenti normativi utilizzati** rispetto agli obiettivi identificati dalle deleghe legislative. Le opzioni regolamentari definitive sono state rappresentate dando conto delle modifiche apportate a seguito delle osservazioni pervenute in sede di consultazione.

La relazione esamina anche le **conseguenze attese** della regolamentazione introdotta sulle diverse categorie di soggetti destinatari (gestori di portali, investitori, *start-up*), ed effettua una **mappatura degli oneri amministrativi introdotti** con riferimento ai diversi soggetti. Il documento si completa di una **sezione relativa alla successiva Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR)**, **comprensiva di un *set* di indicatori ritenuti utili per la valutazione** *ex post* dei benefici e dei costi della regolamentazione introdotta.

A partire dall'entrata in vigore del regolamento, la Consob ha poi avviato **un'attività di monitoraggio** basata, principalmente, sulla raccolta di dati necessari per la quantificazione del *set* di indicatori di valutazione esplicitato nella *Relazione sull'attività di Analisi di impatto* e sugli esiti della procedura di consultazione.

Tabella 4. Benefici e costi attesi dalla revisione del regolamento sul *crowdfunding*

Benefici attesi	Costi attesi
Maggiori possibilità di investimento (e di finanziamento per le imprese innovative)	Adeguamento della struttura organizzativa dei gestori
Maggiore qualità del servizio offerto dai gestori autorizzati	Elaborazione e pubblicazione dati e informazioni
Aumento delle operazioni sottoposte al giudizio di appropriatezza	Costi per l'Autorità di controllo, connessi all'attuazione delle modifiche
Eliminazione delle duplicazioni fra "questionario" e "giudizio di appropriatezza"	
Rafforzamento della separatezza fra patrimonio dell'offerente e i fondi raccolti, fino alla chiusura dell'offerta	
Riduzione dei costi di transazione e possibilità di concludere le operazioni *on-line*	
Riduzione degli oneri legati al perfezionamento dell'offerta, per l'ampliamento del novero dei soggetti legittimati	
Riduzione degli oneri amministrativi	

Fonte: Carbone, S., Fiamma, F., Marcelli, T., Mirra, V. e Zaottini, D. (2016)

Sulla base delle evidenze empiriche quantitative raccolte e pubblicate in occasione della (successiva) **consultazione preliminare** riferita alla revisione Regolamento (giugno 2015[40]), è stato possibile fornire una **prima risposta alle domande definite in sede di analisi**.

Grazie a tale percorso di valutazione, sono state **definite opzioni alternative di intervento** per rafforzare le tutele che hanno effettivamente contribuito a creare un ambiente affidabile per gli investitori, ricercando soluzioni atte a determinare una minore onerosità per tutti gli operatori coinvolti: sono state selezionate quelle in grado di **massimizzare il rapporto fra benefici e costi**, incentivare l'investimento consapevole e favorire la prestazione di un servizio di qualità da parte dei portali. Il Regolamento riformato è stato posto in consultazione dal 3 dicembre 2015 all'11 gennaio 2016, elencando **i benefici e i costi attesi dalla revisione**.

40 Il 19 giugno 2015 è stato pubblicato un "Documento di Consultazione Preliminare" contenente le linee guida per la revisione del Regolamento, la valutazione d'impatto basata su dati e indicatori appena esposti e un questionario rivolto a tutti i soggetti interessati, affinché fornissero evidenze in merito alla concreta applicazione della regolamentazione, in particolare con riferimento alla proporzionalità degli obblighi dalla stessa istituiti.

4. La valutazione degli atti normativi nelle Regioni: clausole e missioni

In via generale, pur dovendo riconoscere che si tratta di un universo variegato che rende rischiosa ogni generalizzazione, è possibile osservare nella legislazione regionale **un'ampia utilizzazione di clausole valutative sull'attuazione di normative e verifica dei risultati.** Per clausola valutativa si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (tipicamente la giunta regionale) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a

- conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge
- evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione
- valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale.

Nei casi in cui sorga la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola valutativa non aveva previsto o che le attività realizzate in risposta alla clausola non hanno pienamente soddisfatto (o, ancora, quando la legge in questione non contenga alcuna clausola) l'assemblea regionale può conferire uno specifico incarico alla giunta identificando delle missioni valutative. Tali iniziative si configurano come richieste di approfondimento da svolgere con modalità che ne garantiscano la terzietà e il rigore scientifico e che possono per lo più tradursi in una **ricerca valutativa affidata a soggetti esterni qualificati**.

L'architettura della valutazione così concepita, volta a creare un circuito virtuoso fra giunte e assemblee regionali sul monitoraggio degli atti e, più in generale delle politiche regionali, appare in grado di raggiungere significativi risultati in termini di qualità dell'azione legislativa e amministrativa.

Tuttavia, l'esperienza pratica suggerisce che **non è semplice valutare che tipo di impatto effettivo tale architettura sia riuscita ad ottenere**[41].

41 Per ulteriori approfondimenti si fa rinvio alla Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione pag. 121 e ss.

5. La valutazione delle politiche pubbliche

Diversamente dalla valutazione di uno specifico atto normativo, la **valutazione delle politiche pubbliche non è ancorata a un perimetro predefinito**, e difficilmente si presta ad essere responsabilità esclusiva di una sola istituzione. La sua realizzazione, inoltre, **non è resa obbligatoria** da una specifica disciplina[42] mentre è vivamente consigliata dal buon senso di chi è consapevole che non potrà comunque sottrarsi alle conseguenze delle proprie azioni.

Con l'espressione "politica pubblica" facciamo riferimento a "**un insieme di azioni decise da un attore, o da un gruppo di attori, al fine di affrontare un problema collettivo**"[43]. Quanto siano ampi il problema e l'insieme di azioni da valutare costituisce il principale elemento di flessibilità delle tecniche di valutazione delle politiche pubbliche e, allo stesso tempo, il motivo per cui gli strumenti valutativi possono essere integrati con gli strumenti per migliorare la normativa.

L'elemento di intersezione, che garantisce l'integrazione di questi ambiti, è lo studio di un **bisogno** o un **problema collettivo** associato a un **intervento** teso a soddisfarlo, risolverlo o, quanto meno, a mitigarlo. In quest'ottica, una politica pubblica può essere associata a **macro-aree di intervento pubblico**, quali ad esempio le funzioni-obiettivo in cui è strutturato il bilancio dello Stato, a "**pacchetti**" di interventi o a singoli **programmi**. L'oggetto dello studio può, pertanto, risultare sia più ampio che più ristretto rispetto a un singolo atto normativo[44].

Più vasto sarà il campo d'indagine prescelto e più difficile risulterà **definire e interpretare l'effetto di una politica pubblica**. Viceversa, al restringersi del campo di osservazione, sarà possibile garantire quelle condizioni di base, necessarie per conferire rigore scientifico ai risultati ottenuti, tenendo sempre a mente che il limite fondamentale relativo all'applicazione del metodo sperimentale alle scienze sociali risiede **nell'impossibilità di verificare compiutamente lo scenario controfattuale**[45]. In altri termini, come un acrobata in equilibrio s'un filo

42 Disposizioni normative in cui compare esplicitamente il riferimento alle politiche pubbliche sono, peraltro, rinvenibili in alcuni statuti regionali. In base all'art. 26 dello Statuto della regione Abruzzo "il Consiglio regionale predispone gli strumenti per esercitare la funzione di controllo, per valutare gli effetti delle politiche e per verificare il raggiungimento dei risultati previsti". Lo Statuto della regione Lombardia dispone all'art 14, che "il Consiglio esercita altresì la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali". L'art. 28 dello Statuto regionale dell'Emilia-Romagna stabilisce che "l'Assemblea esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e promuove la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati". Del medesimo tenore risulta anche l'art. 61 dello Statuto regionale umbro. Ancora, secondo l'art. 38 dello Statuto della regione Marche "il Consiglio regionale può attivare la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali nella valutazione degli effetti prodotti dalle politiche regionali di interesse degli enti locali". Nell'ambito degli statuti regionali, si evidenziano peraltro, diverse disposizioni che fanno riferimento alla valutazione delle leggi.

43 Martini, A. e Sisti, M. (2009).

44 Martini, A. e Sisti, M. (2009).

45 Rosen, S. e Gayet, T. (2013).

sottile, ci si muoverà alla ricerca di nessi causali, in un mondo in cui la casualità è la regola, e la certezza è un mito.

Perché tentare allora, se è così difficile comprendere cosa sta accadendo? Per le medesime motivazioni che sono alla base di ogni processo di valutazione: per **scegliere**, lasciando una traccia che consenta di **apprendere e migliorare** i risultati sulla base dell'esperienza, per *gestire* i processi di attuazione delle decisioni e, dato che si tratta di scelte pubbliche, quindi delegate, per **rendere conto** ai soggetti interessati e **includerli** nei processi decisionali.

A livello di **macro-aree di intervento pubblico**, l'attività di valutazione delle politiche pubbliche può fornire un contenitore in grado di **integrare gli atti in insiemi significativi**, ponendo le basi del dialogo istituzionale e del coordinamento necessari fra i soggetti responsabili delle singole parti di un insieme da identificare. Si tratta di un processo non semplice, per strutturare una *governance* attualmente non rinvenibile nel nostro ordinamento, che al contrario propone una frammentazione di strumenti e responsabilità istituzionali.

L'integrazione del patrimonio informativo di più istituzioni coinvolte nel complesso di atti costituenti una specifica *policy* può consentire di evidenziare gli errori macroscopici, le duplicazioni, le incoerenze più gravi, attingendo direttamente alla percezione dei destinatari per mezzo della consultazione pubblica (avendo cura comunque di "interpretare e pesare" le loro opinioni).

Un esempio, in questo senso è fornito dalla ***call for evidence* inclusa dalla Commissione europea fra gli interventi del *Piano d'azione per la Capital Markets Union***, che ha previsto lo svolgimento di una consultazione pubblica sull'impatto cumulativo delle riforme relative alla normativa finanziaria, attraverso la compilazione di un questionario *on-line*, fra il 30 settembre 2015 e il 6 gennaio 2016. L'obiettivo della *call for evidence* è stato quello di comprendere l'impatto cumulativo del profluvio normativo generato dalla crisi, anche evidenziando possibili conseguenze non intenzionali, in particolare laddove dovessero risultare barriere allo sviluppo economico e al mercato unico.

Alla consultazione[46] hanno preso parte più di 300 rispondenti fra i quali, oltre a una componente preponderante di associazioni di categoria e imprese (72%), 28 autorità pubbliche e organizzazioni internazionali (fra cui 13 enti governativi e 11 autorità pubbliche di settore). L'analisi delle risposte, che hanno riguardato più di 40 atti legislativi europei, ha permesso alla Commissione di evidenziare alcune linee strategiche fondamentali per orientare i successivi interventi del *Piano d'azione*: la necessità di valorizzare e rendere più omogenee le informazioni sintetiche dei diversi prodotti finanziari per favorirne il confronto, la necessità di garantire una

46 Per approfondire si rinvia alla pagina http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm

maggiore proporzionalità delle regole adottate, le duplicazioni nei diversi sistemi di registrazione e trasmissione dei dati al pubblico e alle autorità, parallelamente irrigiditi a esito della crisi finanzairia.

D'altro canto, **riducendo il livello fino ad arrivare a interventi estremamente specifici**, è possibile utilizzare le tecniche di valutazione per tentare di interpretare gli effetti delle azioni intraprese in modo approfondito e pervenire a conclusioni rilevanti. Si tratta, in questo caso, di individuare un perimetro d'indagine che garantisca **l'omogeneità delle caratteristiche dell'*intervento*** in termini di **popolazione** (i destinatari), **trattamento** (l'azione) e **tempistica**. Quanto più il problema sul quale l'intervento vuol incidere è specifico e la relativa azione è isolabile da altre soluzioni, tanto meglio esso si presta a essere studiato come "terapia"[47]. Sarà infatti più facile attribuire a tale intervento un **obiettivo di cambiamento** ben definito e raccogliere i dati per rispondere a domande valutative puntuali.

Questa modalità richiede un **approccio fortemente selettivo**, capace di identificare le singole (*micro*) azioni previste in ciascun atto normativo per operare, su quelle a cui è associato un obiettivo di cambiamento più rilevante, valutazioni metodologicamente robuste e approfondite.

A questo livello di disaggregazione, la valutazione delle politiche si presenta come una **modalità tecnica per effettuare valutazioni di impatto** della regolamentazione, caratterizzata da un approccio che mira a una **conoscenza di tipo scientifico** e, dunque, risultante da un processo empiricamente fondato e intersoggettivamente controllabile, condotto secondo la metodologia della ricerca sociale.

Il rischio che questa selezione si traduca in un approccio occasionale ed estemporaneo può essere gestito partendo da un presupposto: selezionare non significa stabilire se "valutare o non valutare" ma progettare, in un mondo di riscorse scarse, "**come valutare**".

Questa prima selezione può essere in parte basata su dati storici, sulla conoscenza disponibile e utilizzabile per **orientare la ricerca valutativa**. Più significativo è il patrimonio informativo disponibile e condiviso, maggiore sarà la capacità di allocare le risorse (scarse) verso i settori della ricerca in grado di produrre i risultati più rilevanti[48].

---

47 Martini, A. e Sisti, M. (2009).

48 "Una volta che si enuclea un sapere che ha la caratteristica di essere riproducibile, l'economia reale ha a disposizione una formidabile risorsa: una conoscenza astratta (quella della scienza e della tecnologia) che è costruita in modo da essere riproducibile dieci, cento, mille volte e in contesti diversi. Il capitalismo [...] che nasce dalla rivoluzione industriale e si afferma nel corso dell'ottocento come economia della (prima) modernità ha, in effetti, la sua ragion d'essere nelle macchine, che incorporando conoscenza riproducibile (basata sulla scienza), consentono enormi economie di scala. Infatti, il lavoro impiegato per progettare la prima macchina può essere riusato a costo zero per costruire la seconda, la decima, la millesima macchina. E il lavoro impiegato per progettare la prima unità di un prodotto ottenuto dalle macchine può essere riusato altrettante volte per ottenere migliaia o milioni di prodotti identici. Questo significa che ogni euro (o ora di lavoro) investito nella produzione di nuova conoscenza può rendere molto o anche moltissimo, dal momento che quella conoscenza può diventare utile - generando valore per gli utilizzatori - non una ma cento, mille volte, con effetti moltiplicativi che cambiano

Inoltre, in questo momento selettivo, entra in gioco la **sensibilità politica come elemento intuitivo di ponderazione dei bisogni collettivi.** Da questa prospettiva, il Parlamento è la sede elettiva, quale massima espressione della rappresentanza politica, per la manifestazione di un bilanciamento che sappia orientare l'azione dei valutatori verso quegli ambiti caratterizzati da maggiori e più significativi riflessi sulla società.

L'approccio selettivo è utile per guidare il percorso di **progressivo approfondimento** della valutazione. Tuttavia, alcuni passaggi logici, da realizzare anche in forma semplificata, sono necessari. Si tratta, in particolare di:

- **inquadrare il fenomeno**, **esplicitando le premesse teoriche** sulle quali si intende fondare l'analisi, per costruire un "contesto" nel quale possa effettuarsi anche una semplice discussione;
- **descrivere il problema o il bisogno collettivo**, se possibile facendo riferimento a dati quantitativi, statistiche e informazioni varie, ed esplicitare un **obiettivo di cambiamento**;
- **identificare i destinatari**, la popolazione *target* dell'intervento e gli altri soggetti a vario titolo interessati, in particolare dagli effetti economici dello stesso;
- **identificare le risorse per l'attuazione**, descrivendo le attività da realizzare e i relativi fabbisogni finanziari, professionali e tecnici.

La **capacità di raccogliere i dati** è la chiave che apre la porta della conoscenza. È importante ricordarlo poiché viviamo nell'epoca dei ***Big Data***, enormi basi di dati che descrivono nei minimi particolare le attività degli esseri umani, che consentono di acquisire su tali attività, sulle interazioni, finanche sulle nostre emozioni, una percezione di profondità sconosciuta prima d'ora.

C'è qualcosa di nuovo sotto il sole e le istituzioni, che esistono per regolare e amministrare la convivenza civile e per risolvere i problemi collettivi, non possono restare impermeabili a questo cambiamento. Al contrario, hanno bisogno di cogliere le opportunità che questa nuova vista sul gran cortile della società offre, per non divenire inefficaci fino perdere la loro ragion d'essere.

In ogni caso, a qualunque livello di aggregazione si voglia puntare, si tratta di trovare dei metodi efficienti per superare o mitigare l'**asimmetria informativa** fra *policy maker* e destinatari degli interventi, utilizzando delle tecniche che possano fornire, da una parte, indicazioni sulla **percezione** da parte di questi ultimi dei **benefici che si intendeva realizzare** e, dall'altra, sui **costi** che è stato necessario sostenere per raggiungere quello scopo.

---

radicalmente il significato del produrre rispetto all'economia preindustriale. La novità sostanziale apportata dalla modernità sta in questo: nel fatto che diventa conveniente - grazie alla natura riproducibile della conoscenza - investire in processi di apprendimento". Per approfondimenti si rinvia a E. Rullani, (2004).

Se il sistema politico e amministrativo si è pronunciato in anticipo sulla correttezza ed efficacia delle proprie azioni, è difficile che riesca a tollerare la scoperta del proprio **errore**, anche se questo è stato compiuto in piena buona fede. Tuttavia, se si vuole essere autenticamente scientifici, **non si può che condurre analisi ed esperimenti**, mettendo in discussione le proprie intuizioni, per scoprire se i soldi dei cittadini vengono spesi bene. È necessario, in altri termini, riuscire a difendere le proprie idee evitando quell'eccesso di coinvolgimento che rende ciechi alla prova dei fatti[49].

I fatti devono essere osservati senza presumere che un certa azione pubblica serva allo scopo purché sia realizzata secondo le intenzioni e le disposizioni di chi l'ha concepita ("presunzione di efficacia")[50]. Neanche la completa attuazione normativa e una corretta analisi di implementazione dell'intervento sono in grado di garantire il raggiungimento di determinati effetti, i quali sono sempre esposti all'**incertezza** dei cambiamenti inattesi che la dinamica sociale produce[51].

La ricerca valutativa opera sempre in un contesto politico che, nel rapporto che instaura con la comunità scientifica, si colloca in una posizione di forza[52]. Affinché tale rapporto possa essere ricondotto a una **logica collaborativa**, la ricerca valutativa deve essere liberata dalla pretesa di costruire giudizi sulle scelte politiche, per esprimere la sua principale potenzialità: creare conoscenza. Per consentire a coloro che sono chiamati a *scegliere* di farlo in piena **consapevolezza** e in piena **responsabilità**.

49 Campbell, D. T., (2007).

50 Martini, A. e Trivellato, U. (2011).

51 Martini, A. e Sisti, M. (2009).

52 Saporiti, A., (1987).

6. Conclusioni: alcune azioni per migliorare la valutazione degli atti normativi in Italia

In queste pagine si è cercato di osservare il quadro degli strumenti di valutazione degli atti normativi nei suoi **punti di forza e di debolezza**, evidenziando alcuni **miglioramenti in atto** insieme agli **elementi di maggiore criticità** per via dei quali i processi decisionali continuano a essere appesantiti più che irrobustiti dagli strumenti in argomento.

Di seguito, presentiamo un quadro sintetico, frutto dell'analisi compiuta, che evidenzia delle **linee di azione** tese a **rafforzare la valutazione degli atti normativi**, **soprattutto al fine di renderla utilizzabile per una più ampia valutazione delle politiche pubbliche**.

- **Dal punto di vista procedurale**:
    - adottare un **approccio ciclico** e seguire i singoli atti fino all'attuazione e alla **identificazione degli effetti**, focalizzando le risorse sulla **valutazione successiva** più che su quella preventiva;
    - **ridurre la frammentazione delle fonti** e rendere più efficiente la *governance* dei processi di valutazione in seno alle istituzioni;
    - adottare un **approccio selettivo** alla valutazione per garantire l'efficienza allocativa;
- **dal punto di vista organizzativo**:
    - dotare le istituzioni di **competenze multidisciplinari**, anche attraverso percorsi di formazione del personale;
    - **accrescere la collaborazione** fra le istituzioni e gli enti di ricerca per realizzare con l'aiuto esterno quanto non può essere gestito internamente;
    - **unificare le funzioni di coordinamento del ciclo della valutazione in una specifica struttura amministrativa**, eliminando le attuali frammentazioni nella *governance* istituzionale, almeno per le amministrazioni statali;
- **dal punto di vista dei contenuti**:
    - costruire un patrimonio condiviso di conoscenze e linguaggi, a partire dalla gestione istituzionale dei *database*, che consenta di **integrare le analisi e le valutazioni sugli atti normativi per specifiche politiche pubbliche**;
    - strutturare i processi di selezione delle tecniche da utilizzare, bilanciando il ricorso alla **consultazione** e alla **ricerca scientifica**, quando la rilevanza degli interventi è molto alta;
    - **estendere la valutazione ai benefici percepiti dai cittadini**, senza la quale l'intero esercizio valutativo può risultare inutile se non dannoso.

Bibliografia

Campbell, D.T. (2007), *Riforme come esperimenti*, in Stame (a cura di), Classici della valutazione, Milano, Franco Angeli

Carbone, S., Fiamma, F., Marcelli, T., Mirra, V. e Zaottini, D., *La qualità della regolazione nell'esperienza della Consob. Dalla misurazione degli oneri amministrativi al ciclo della valutazione. Il caso dell'*equity crowdfunding, *Discussion Paper* della Consob n. 6, aprile 2016

De Benedetto, M., Martelli, M. e Rangone, N. (2011), *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino

Dunn, W.N. (1981), *Public policy analysis. An introduction*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall

Laquièze, A., État de droit *e sovranità nazionale in Francia*, in Costa, Zolo (a cura di), (2002), *Lo Stato di diritto: Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli

Marci, S., (2017a), *L'AIR nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2016*, Ufficio Valutazione Impatto del Senato, Esperienze n. 28, giugno 2017

Marci, S., (2017b) *La riduzione degli oneri amministrativi*, Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato, *Dossier* n. 24, settembre 2017

Marci, S., (2018) *Il nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni*, Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato, n. 26, aprile 2018

Martini, A. e Sisti, M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino

Martini, A. e Trivellato, U. (2011), Sono soldi ben spesi? Marsilio

Natalini, A., Sarpi, F., Vesperini G. (2014), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*. Annuario 2013, Roma, Osservatorio AIR

Rosen, S. e Gayet, T. (2013) *Scienza delle finanze*, McGraw-Hill Education

Rullani, E., (2004) *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Carocci.

Saporiti, A. (1987), *La ricerca valutativa: un'introduzione alla valutazione dei programmi socio-sanitari*, in Donati (a cura di), *Manuale di sociologia sanitaria*, Roma, La Nuova Italia Scientifica

Sarpi, F., (2010) *La crociata contro gli oneri amministrativi*, in Natalini, A., Tiberi, G. (2010), *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica* (Quaderni di ASTRID), Bologna, Il Mulino

Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere*, *Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo*, Ufficio Valutazione Impatto del Senato, Esperienze n. 6, marzo 2015

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO
IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto