

L'incompiuta

La valutazione degli atti normativi in Italia: criticità, prospettive e buone pratiche

Aprile 2018

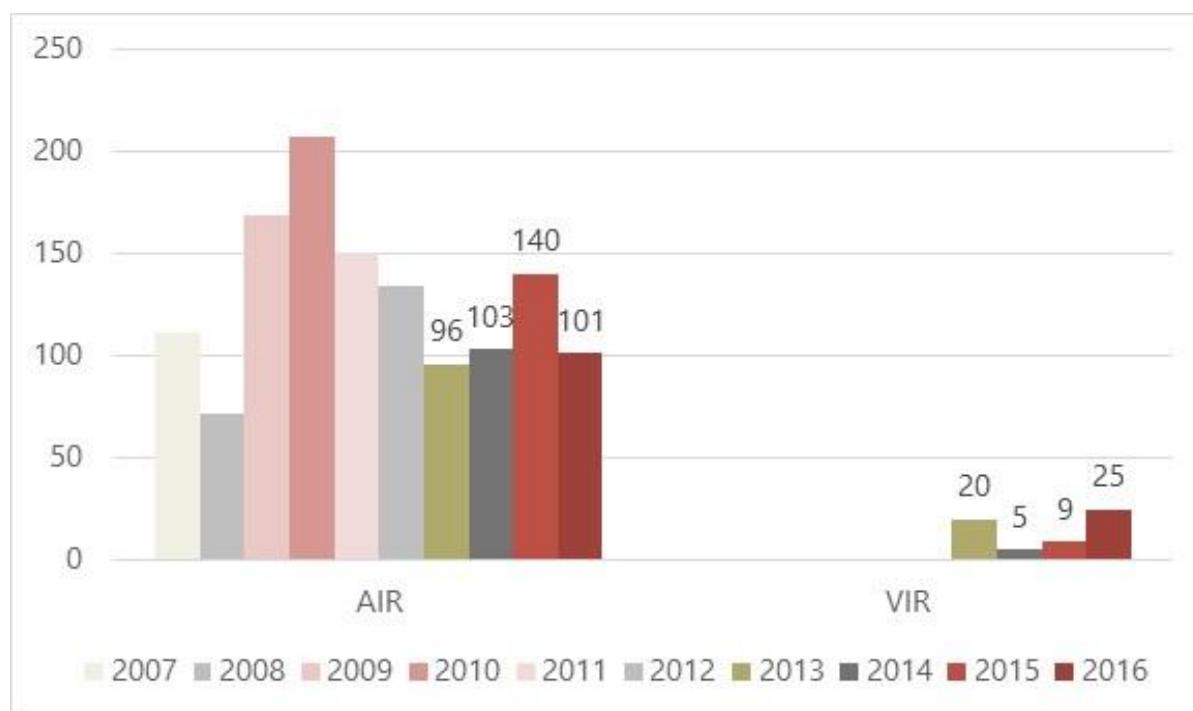
Il ciclo della valutazione, se ben attuato, è uno strumento formidabile per il decisore politico: consente di scegliere fra opzioni alternative quella che prospetta i migliori risultati, gestire i processi attraverso cui le idee diventano azioni e le azioni producono effetti, rendere conto agli interessati, motivare i destinatari, apprendere e migliorare i risultati sulla base dell'esperienza.

In Italia l'utilizzo di queste tecniche - analisi e valutazione di impatto della regolazione (AIR e VIR), misurazione degli oneri amministrativi (MOA), consultazione - è spesso vissuto come un mero adempimento burocratico. Mancano un sistema integrato di AIR e VIR tra i differenti livelli di governo ed è incompiuto il ciclo della valutazione: solo in rarissimi casi si è proceduto al monitoraggio e alla valutazione ex-post degli atti approvati.

*Esistono però **buone pratiche** a livello statale e regionale, e soprattutto tra le autorità amministrative indipendenti, da cui prendere esempio.*

Il punto di partenza

Gli strumenti di valutazione degli atti normativi sono stati sperimentati in Italia a partire dal 1999. La disciplina AIR e VIR, contenuta principalmente nell'articolo 14 della cosiddetta "legge di semplificazione" del 2005, n. 246, è stata rivista nel 2017 con un nuovo regolamento e una *Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolazione*.

Figura 1 - Relazioni AIR e VIR realizzate dalle amministrazioni centrali dello Stato. 2007-2016

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

Analisi

La Commissione europea ha adottato con sempre maggiore costanza gli strumenti della valutazione (sia preventivi, AIR, che successivi, VIR) come elemento di prossimità ai cittadini.

In Italia l'**AIR (analisi di impatto della regolazione)** è d'obbligo per tutte le tipologie di atti, tranne i disegni di legge costituzionale, le leggi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato, la ratifica di trattati internazionali. Valuta quali effetti possono avere gli interventi normativi in discussione.

La **VIR (valutazione dell'impatto della regolazione)** serve a verificare il raggiungimento

degli obiettivi previsti dal legislatore e a stimare costi e benefici per cittadini e imprese.

Anche le **autorità amministrative indipendenti** devono provvedere a valutare l'impatto degli atti di propria competenza. Molte **Regioni ed enti locali** hanno introdotto elementi di valutazione nei propri statuti.

Dal 2013 al 2016 in Italia le amministrazioni centrali dello Stato hanno **prodotto 59 relazioni VIR**. Più numerose le **relazioni AIR: 1.283** nel periodo 2007-2016. Sconosciuto invece il numero delle valutazioni effettuate da autorità indipendenti e regionali.

I limiti dimostrati nell'applicazione delle tecniche di valutazione hanno portato, nel 2018, a una revisione della normativa.

In dettaglio. La valutazione in Italia: dalla teoria alla prassi

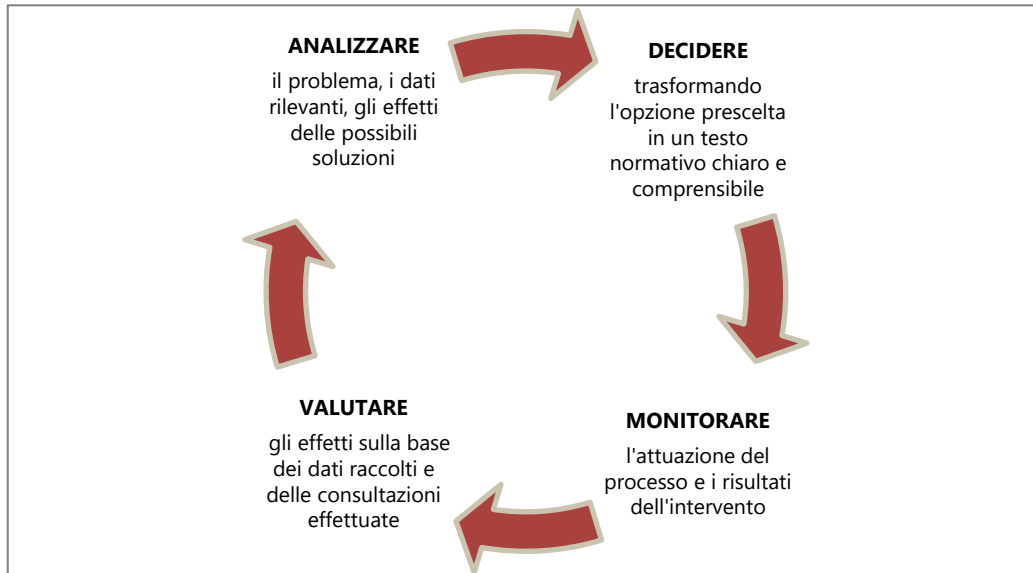
Il legislatore, negli anni, ha fissato una sorta di "percorso guidato" per rendere informato, consapevole e trasparente il processo di produzione e revisione della normativa. Questo percorso prevede l'utilizzo di varie tecniche di analisi e valutazione dei costi e dei benefici, come:

- l'analisi del processo di attuazione dell'atto normativo (ATN)
- l'analisi dei dati disponibili sui suoi effetti
- la consultazione degli stakeholder

- la misurazione degli oneri amministrativi (MOA)

L'integrazione delle analisi e delle valutazioni sui singoli atti permette infine di valutare le politiche pubbliche sulle macro-aree di intervento in cui confluiscono i diversi interventi normativi.

Figura 3. Il ciclo (teorico) della valutazione



- **Analizzare** un problema collettivo, raccogliendo i dati e consultando gli *stakeholder* sulle varie opzioni di intervento. È il percorso previsto dall'**analisi tecnico-normativa (ATN) e di impatto della regolamentazione (AIR)**
- **Decidere**: l'opzione prescelta diventa un **testo normativo** chiaro e comprensibile
- **Monitorare** il percorso di attuazione dell'atto, raccogliendo informazioni per
- **Valutare gli effetti**: sulla base dei dati raccolti e delle consultazioni effettuate, si **valuta l'impatto della regolamentazione (VIR)**
- **Cambiare**: *quali effetti ha prodotto l'atto? in che modo ha cambiato la vita dei destinatari?* e si riparte dal "via"...

Questo processo ciclico di analisi, monitoraggio e valutazione degli effetti di atti normativi non è spesso realizzato nei termini descritti. Secondo il **Consiglio di Stato**, gli strumenti di valutazione - pur essendo oggetto di una **specifica disciplina** in ambito nazionale, europeo e internazionale, che ne determina l'**utilizzo obbligatorio** - sono stati applicati in Italia con un "**approccio formalistico**", come fossero "**meri adempimenti** di carattere burocratico, privi di una reale utilità".

Concepite "come una giustificazione a posteriori delle scelte regolatorie compiute e non come uno strumento diretto, a monte, a orientare dette scelte", le attività di valutazione sono state inoltre affidate a uffici "composti di personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio

empirico e quantitativo".

Questi problemi strutturali hanno determinato un utilizzo degli strumenti di valutazione "occasionale" ed "estemporaneo", privo di elementi essenziali, incapace di valorizzare il ruolo della consultazione per includere il pubblico nei processi decisionali.

È mancata, in particolare, l'applicazione del ciclo della valutazione: 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**" specialmente nei rapporti tra Stato e Regioni.

Figura 4. Gli strumenti della valutazione: in pratica

Negli ultimi anni c'è stato un **complessivo miglioramento della qualità** delle analisi prodotte, grazie alla costante azione di monitoraggio e verifica effettuata dal DAGL e alle attività di formazione svolte dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Ci sono però ancora difficoltà nel raccogliere e interpretare i dati: un numero crescente di AIR fornisce informazioni quantitative sulla situazione esistente (dal 48% del 2015 al 69% del 2016), **ma solo una su dieci in media fornisce dati sugli obiettivi dell'intervento o stime quantitative su specifici effetti.**

A queste debolezze strutturali si sommano 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 infelicitemente 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.**

Gli approfondimenti dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato sul tema:

- L'analisi di impatto della regolazione: la normativa italiana
- L'AIR delle Autorità indipendenti
- L'AIR nel 2015. La relazione del Governo alle Camere
- L'AIR nel 2016. La relazione del Governo alle Camere
- Le consultazioni pubbliche nel 2016 e le novità 2017
- La nuova direttiva su AIR e VIR del Presidente del Consiglio

In dettaglio. La misurazione degli oneri amministrativi (MOA)

La MOA costituisce un primo passo verso la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche: riguarda i **costi sostenuti per la raccolta, l'elaborazione, l'archiviazione e la trasmissione di dati alle pubbliche amministrazioni.**

Secondo il Ministero per la semplificazione e

la pubblica amministrazione, **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 corso del 2013 anche **alcune autorità amministrative indipendenti** hanno misurato i loro oneri e adottato provvedimenti di semplificazione. **Non è stata però fornita una quantificazione delle riduzioni previste.**

Tra i principali **punti di forza** della MOA c'è il suo essere una tecnica supportata a livello politico, attuata in modo non autoreferenziale con ampio coinvolgimento dei portatori di interessi.

Tra i **punti di debolezza**, ci sono

- un quadro normativo complesso, frammentato e stratificato, che si articola in una pluralità di strumenti non sempre perfettamente coordinati tra loro
- la mancanza di coordinamento, che si traduce anche nella difficoltà di seguire e valutare tutto il percorso di attuazione normativa
- la mancata valutazione sull'implementazione delle misure e sulla loro reale percezione da parte dei destinatari.

In altre parole, non si è in grado di stabilire se la *policy fiction* sia stata trasformata in *policy facts*.

Buone pratiche da cui ripartire

Nel caso dell'**Agenda per la semplificazione 2015-2017** per ciascuna misura sono stati individuati tempi di realizzazione, amministrazioni coinvolte e risultati attesi ed è stato previsto un calendario dettagliato delle attività, comprensivo di scadenze e responsabilità. Sono state fornite informazioni indicative della struttura dello specifico intervento su cui basare la sua valutazione.

La **consultazione**, pur nella difficoltà di ricostruire i dati in modo robusto, rappresenta uno strumento sempre più utilizzato dalle istituzioni. 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. 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 dalla consultazione promossa dal Senato sul pacchetto "economia circolare" (2016).

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, nella loro esperienza è possibile rintracciare alcune buone pratiche da prendere come riferimento. Ad esempio:

- l'AIR realizzata dall'Autorità per l'energia elettrica in occasione della riforma delle tariffe dei servizi di rete per i clienti domestici in bassa tensione
- la *Relazione annuale* dell'AGCOM, che presenta una sezione interamente dedicata alla valutazione ex-post dei risultati della regolazione (VIR)
- il ciclo della valutazione realizzato dalla Consob nell'adozione e revisione della disciplina nazionale sull'*equity crowdfunding*.

Valutare le politiche pubbliche

Diversamente dalla valutazione di uno specifico atto normativo, la valutazione delle politiche pubbliche non è ancorata a un perimetro predefinito.

Può riguardare **macro-aree** di intervento pubblico, quali ad esempio le **funzioni-obiettivo** in cui è strutturato il bilancio dello Stato, o

"pacchetti" di interventi o singoli **programmi** decisi a differenti livelli di governance istituzionale (europeo, nazionale, regionale).

L'integrazione delle informazioni e dei database gestiti dalle istituzioni coinvolte nei vari atti che costituiscono una *policy* è fondamentale per comprenderne la reale efficacia: può consentire di **evidenziare gli errori macroscopici, le duplicazioni, le incoerenze più gravi**. Si tratta

però di un processo non semplice: occorre strutturare una *governance* attualmente non rinvenibile nel nostro ordinamento, che al contrario

propone **una frammentazione di strumenti e responsabilità istituzionali**.

Conclusioni

Per rafforzare la valutazione degli atti normativi e renderla utilizzabile per una più ampia valutazione delle politiche pubbliche, sarebbe opportuno:

Nelle procedure:

- **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

Nell'organizzazione:

- **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

Nei 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.

Il dossier

Esamina 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 MOA
- l'analisi del processo di attuazione: *l'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.

Lo studio è stato realizzato da
MELISSA BOSCHI E DAVIDE ZAOTTINI
Senato della Repubblica

Focus a cura di
UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO
Senato della Repubblica
uvi@senato.it



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