



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
*Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*

Convegno Internazionale

# Regolazione e Competitività

La qualità della normazione  
come fattore di competitività  
e di innovazione nella PA

**Mercoledì, 12 ottobre 2011**

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Sala Polifunzionale  
Via Santa Maria in Via, 37  
Roma

## Manuale operativo delle diverse tecniche per la valutazione della regolazione *Sintesi*



Il *Manuale operativo delle diverse tecniche per la valutazione della regolazione* mette a disposizione delle amministrazioni i **riferimenti metodologici** e gli **strumenti** necessari per l'applicazione delle tecniche di valutazione d'impatto, con il fine di agevolare l'integrazione dell'Analisi di impatto della regolamentazione (Air) nei processi normativi. Esso si rivolge a politici, amministratori e tecnici della regolazione, chiamati a mettere in atto gli strumenti di *better regulation*.

L'argomento viene trattato nell'ambito del così detto **ciclo della regolazione**, al cui interno si collocano tematiche e strumenti riferiti alla programmazione normativa, alle consultazioni, all'analisi tecnico-normativa (Atn), al *drafting* normativo, alla semplificazione.

Nel ripercorrere le fasi del processo di Air, il Manuale:

- evidenzia i **contenuti essenziali** di ciascuna delle fasi;
- riporta **casi** concretamente realizzati, tratti principalmente da esperienze regionali e delle Autorità indipendenti, le più significative nel panorama nazionale.

Il Manuale, che si articola in quattro capitoli<sup>1</sup>, è seguito da due Appendici:

- > Contesto normativo di riferimento per Air e Vir;
- > Strumenti di lavoro (Relazione Air, Piano di consultazione ecc.),

e due Allegati, dedicati a:

- > Indagini statistiche e *customer satisfaction*.
- > Tecniche di valutazione.

All'interno del **ciclo di vita della regolazione**, l'Air viene affrontata come *processo*, le cui fasi caratterizzanti sono le seguenti: selezione dei casi, esigenze e motivazioni per l'intervento, individuazione degli obiettivi, valutazione delle opzioni possibili, compresa la *baseline* (opzione zero), scelta di quella migliore, relazione Air.

Figura 1 – Ciclo della regolazione e strumenti di *better regulation*



Partendo dal concetto per cui le *policies* hanno un ciclo di vita al quale l'adozione degli atti normativi dà solo inizio, e che prosegue attraverso la loro implementazione nel corso degli anni, la raccomandazione dell'Ocse è di pensare questi strumenti non soltanto a sostegno della fase decisionale, certamente importante, ma di estenderne la portata lungo tutto l'arco di vita della regolazione, attraverso azioni di monitoraggio

<sup>1</sup> Il primo è dedicato al ciclo della regolazione; nel secondo viene illustrato il processo di Air; il terzo tratta delle consultazioni, strumento spesso utilizzato per l'Air e la Vir (Verifica di impatto della regolamentazione); il quarto capitolo è dedicato agli strumenti di valutazione ex post.

e manutenzione. Elemento fondamentale, come si vedrà, sono le **consultazioni** con i soggetti interessati dalla regolazione.

Viene suggerito, quindi, di non riservare a sporadici momenti di valutazione *ex post* la rilevazione di eventuali malfunzionamenti, alterazioni nell'applicazione o discrasie rispetto al disegno regolativo iniziale.

Il Manuale affronta anche gli **aspetti organizzativi** e **procedurali** legati al corretto utilizzo degli strumenti di *better regulation*.

Al riguardo, risultano particolarmente significativi i seguenti aspetti:

➤ sostegno normativo per l'introduzione di strumenti di *better regulation*

*Se, in linea generale, l'applicazione di alcune tecniche di qualità della regolazione, quali l'Atn e il Drafting normativo, fa già riferimento a leggi, regolamenti ecc., che li disciplinano a livello sia statale sia regionale, l'Air e la Vir dovrebbero essere introdotte analogamente attraverso provvedimenti ad hoc, favorendone il raccordo applicativo con gli altri strumenti in un quadro unitario;*

➤ programmazione normativa

*A tal proposito, uno strumento rilevante può essere identificato nell'Agenda normativa, che dovrebbe avere una cadenza possibilmente annuale e derivare eventualmente anche da un percorso di consultazione con gli stakeholders. Essa può fornire una visione complessiva degli obiettivi di legislatura e dei provvedimenti in cantiere con le relative tempistiche di attuazione, rappresentando, nel contempo, la base per selezionare i provvedimenti da sottoporre a valutazione d'impatto.*

*A livello statale, occorre considerare in primo luogo la cornice di riferimento definita nel Documento di economia e finanza (Def), il quale, secondo le nuove regole comunitarie, dal 2011 incorpora il Programma di stabilità, il Programma nazionale di riforma e il documento su analisi e tendenze della finanza pubblica. Per il contesto regionale si potrà ricorrere a diverse fonti: linee programmatiche della Giunta, programmi regionali di sviluppo e relativi obiettivi, previsione di una vera e propria Agenda normativa, come nel caso della Regione Toscana e più recentemente della Regione Liguria, che ha approvato una legge regionale sulla qualità della normazione;*

➤ modello organizzativo e procedurale (a tendere) per la governance dell'Air e della Vir

*In questo senso si può andare da un modello accentrato (come possono essere definiti il modello toscano e quello vigente a livello statale, dove i ministeri realizzano l'Air e il Dagl svolge funzioni di coordinamento e controllo) a uno più articolato, che coinvolga i diversi attori politico-istituzionali.*

*È fondamentale, comunque, garantire una partecipazione significativa del servizio legislativo e individuare con chiarezza i ruoli e le responsabilità di ciascuno dei soggetti coinvolti.*

*È necessario individuare un gruppo Air "trasversale", portatore di competenze pluridisciplinari (giuridiche, economico-quantitative, organizzative ecc.), che possa operare come riferimento e strumento di raccordo. Al suo interno, il servizio legislativo svolge un ruolo fondamentale, ma è opportuno che la responsabilità dell'Air ricada sulla direzione (o dipartimento) competente riguardo all'oggetto della valutazione.*

*A livello statale, il Dpcm 11 settembre 2008, n. 170, ha introdotto indicazioni sul modello organizzativo e procedurale da seguire; i ministeri, che sono gli organi competenti per la realizzazione dell'Air, hanno generalmente destinato strutture preesistenti a tale attività (spesso gli uffici legislativi, nel cui ambito sono stati individuati i funzionari di riferimento per l'Air). Nel caso del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali è anche stata creata una struttura ad hoc, l'"Osservatorio sulla regolazione", presso l'Ufficio legislativo;*

- presupposti e azioni di sistema finalizzati a favorire l'integrazione delle tecniche in questione nell'ambito del processo normativo

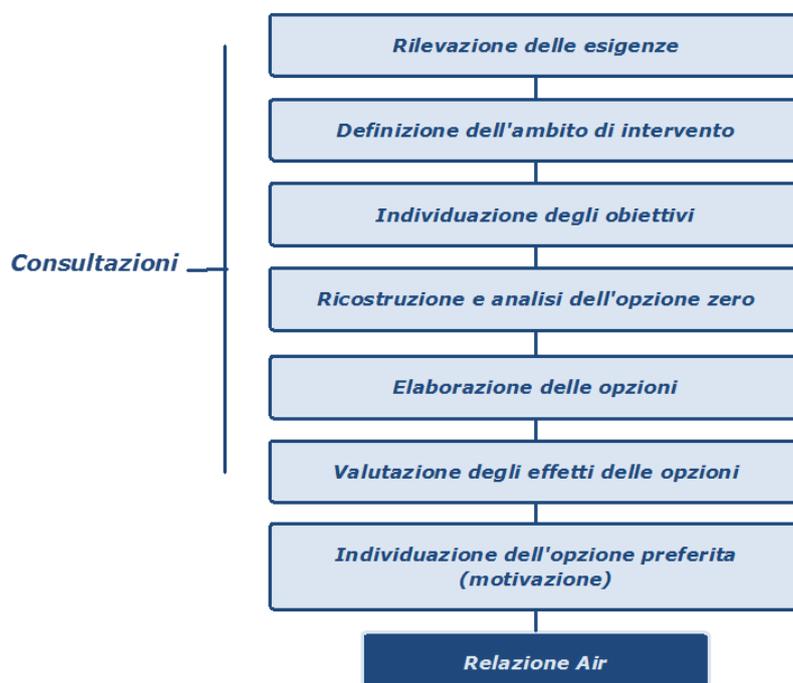
*Per favorire l'integrazione dell'Air e della Vir nel ciclo della regolazione e, più in generale, nelle procedure finalizzate al miglioramento dell'azione politico-amministrativa, può essere previsto che l'attività svolta in tema di qualità della normazione entri fra quelle oggetto della valutazione dei dirigenti.*

*Inoltre, per la valutazione degli effetti delle politiche gli obiettivi assegnati alla normativa emanata, desunti dall'Air, dovrebbero essere ugualmente assegnati ai dirigenti preposti all'attuazione, utilizzando i medesimi indicatori.*

*Questo principio dovrebbe essere enunciato anche nei provvedimenti finalizzati a definire la cornice normativa entro la quale operano le tecniche di better regulation.*

Quanto al **processo di Air** descritto nel Manuale operativo, si illustra, anche attraverso casi esemplificativi e l'indicazione di contenuti essenziali per ciascuna fase, un possibile percorso da seguire, che tiene comunque conto delle indicazioni contenute nella normativa nazionale (nel già citato Dpcm 170/2008), delle principali raccomandazioni delle istituzioni sopranazionali (Unione Europea, Ocse) e delle esperienze applicative riscontrate nello scenario italiano.

Figura 2 – Il processo di Air



**Box 1 – Contenuti essenziali delle fasi del processo di Air**

**Fase 1 – Selezione dei casi: criteri di inclusione ed esclusione**

Nella fase preliminare vengono individuati i casi di intervento regolativo da sottoporre all'analisi di impatto. I soggetti a ciò preposti, con le scadenze fissate all'interno del ciclo programmatorio, utilizzeranno anzitutto dei criteri per escludere determinati interventi dall'Air, per poi selezionarne un numero congruo (rispetto alla loro rilevanza e alle risorse disponibili) attraverso criteri di inclusione.

La selezione dei casi andrebbe effettuata a cadenza annuale, sulla base della programmazione normativa, dove esistente.

**Fase 2 – Il contesto normativo e le fonti informative**

Preliminarmente, occorre procedere a una mappatura delle informazioni di base in merito al caso che va analizzato.

Primo aspetto rilevante è l'individuazione del contesto normativo all'interno del quale si intende intervenire; esso costituirà il punto di partenza per l'individuazione delle fonti normative (primarie e secondarie) che regolano il settore e per l'individuazione degli obiettivi.

In secondo luogo, occorre individuare le fonti informative (statistiche, ma non solo) ritenute utili per l'esercizio di valutazione.

**Fase 3 – Quadro delle esigenze/motivazioni alla base dell'intervento**

Nella fase di qualificazione delle esigenze si individuano le motivazioni e i vincoli dell'intervento progettato, siano essi di carattere giuridico, amministrativo, economico, sociale ecc.

È opportuno rilevare ogni altra criticità (di tipo ambientale, sociale ecc.) che l'intervento può contribuire a ridurre o eliminare.

Strumenti principali per la rilevazione di esigenze e criticità sono la ricognizione e l'analisi delle fonti normative e le consultazioni con gli *stakeholders* e i soggetti interessati.

I risultati della rilevazione delle esigenze devono essere illustrati nell'apposita sezione della Relazione Air.

**Fase 4 – Delimitazione dell'ambito di intervento: oggetto e soggetti**

L'ambito di intervento va circoscritto entro chiari confini territoriali, oggettivi e soggettivi. Ciò è fondamentale per le fasi successive. In particolare, consente di precisare le esigenze e di individuare le informazioni necessarie per l'esercizio valutativo (tipologie di dati, fonti, periodicità, qualità ecc.).

La delimitazione dell'ambito di intervento va illustrata nell'apposita sezione della Relazione Air e va riferita nei suoi aspetti essenziali nei Documenti di consultazione.

**Fase 5 – Obiettivi generali e specifici dell'intervento e loro misurazione**

Le esigenze rilevate presso i destinatari finali vengono tradotte in obiettivi. Generalmente, i decisori politici individueranno uno o più obiettivi generali che definiscono gli effetti socio-economici attesi dell'intervento normativo; essi a loro volta vengono declinati in obiettivi specifici, che individuano gli effetti attesi delle molteplici azioni necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo generale.

La valutazione del raggiungimento degli obiettivi avviene attraverso appositi indicatori. L'indicatore è una misura statistica che assume livelli diversi che permette di valutare i risultati ottenuti attraverso l'intervento, e di misurarne la distanza con il valore-obiettivo prefissato.

La costruzione degli indicatori si poggerà su criteri statistici e utilizzerà dati della statistica ufficiale o prodotti ad hoc con criteri di significatività statistica.

L'obiettivo generale dell'intervento e la sua declinazione in obiettivi specifici va illustrata nella Relazione Air e deve trovare rappresentazione, dove possibile, anche nel Documento di consultazione.

### **Fase 6 – Ricostruzione e analisi dell’opzione zero**

Il primo passo da compiere per la valutazione delle opzioni di regolazione alternative è quello della ricostruzione e dell’analisi della situazione vigente (cd. opzione zero), facendo attenzione ai suoi aspetti dinamici: vanno rilevate, cioè, anche le eventuali differenze sorte in sede di implementazione rispetto a quanto previsto originariamente dalle norme (*baseline*).

La ricostruzione e l’analisi dell’opzione zero va riportata nell’apposita sezione della Relazione Air e deve essere illustrata, dove possibile, anche nei Documenti di consultazione.

### **Fase 7 – Definizione delle opzioni alternative**

Alla ricostruzione dell’opzione zero fa seguito la definizione delle opzioni alternative. Perché esse possano essere valutate successivamente, occorre che rispettino determinati presupposti normativi, amministrativo-finanziari ed economico-sociali. Al fine di elaborare le ipotesi alternative e per una prima verifica del rispetto dei presupposti economico-sociali sono molto importanti, in questa fase, le consultazioni con gli *stakeholders*.

La descrizione delle opzioni alternative va riportata nell’apposita sezione della Relazione Air.

### **Fase 8 – Valutazione degli effetti delle opzioni**

Obiettivo della fase è quello di individuare i potenziali effetti positivi o negativi di ogni opzione. Si tratta di una valutazione *ex ante* che potrà condurre ad una loro traduzione in termini quantitativi e/o monetari.

Si possono distinguere due momenti.

La valutazione preliminare, che permette di restringere il campo delle opzioni attuabili e significative; in qualche caso, essa può portare immediatamente alla scelta di preferenza, che dovrà essere debitamente motivata.

Sulla base degli esiti della valutazione preliminare, viene poi svolta una valutazione analitica, che individua gli effetti derivanti dalle opzioni mantenute, li quantifica e monetizza, dove possibile, confrontandoli con l’opzione zero.

Elementi fondamentali della valutazione sono la ricognizione delle informazioni statistiche disponibili e la raccolta dei dati, le consultazioni con gli *stakeholders* e i soggetti privati e pubblici interessati, la scelta delle tecniche di analisi per la valutazione preliminare e per quella analitica.

Le fonti informative utilizzate, le tecniche impiegate e i risultati della valutazione devono essere descritti nella Relazione Air.

### **Fase 9 – Individuazione dell’opzione preferita: motivazione della scelta**

Dopo la valutazione delle opzioni alternative, occorre effettuare la scelta dell’opzione preferita. Essa deve avvenire comparando i risultati ottenuti per ciascuna opzione, compresa quella di non intervento.

Le motivazioni della scelta di preferenza devono essere illustrate in una sezione apposita della Relazione Air.

### **Fase 10 – La relazione Air: trasparenza interna ed esterna**

Il documento conclusivo dell’intero processo è la Relazione Air, nella quale vengono considerate le diverse fasi in cui è stata suddivisa l’analisi e gli esiti di ciascuna di esse.

Vanno quindi considerati e descritti:

- a) contesto normativo ed esigenze/motivazioni dell’intervento;
- b) obiettivi (generali e specifici);
- c) opzione zero e opzioni alternative;
- d) breve rapporto sulle consultazioni, indicando tempi, categorie coinvolte, modalità e tecniche impiegate;
- d) criteri di valutazione usati e principali fonti informative utilizzate;
- e) tecniche adottate e risultati della valutazione, inclusi i risultati delle consultazioni;
- f) esito della comparazione delle opzioni e motivazione della scelta finale.

Elemento fondamentale e trasversale all'intero processo di Air e di Vir, in quanto possono essere programmate in più momenti, sono le **consultazioni**.

Esse costituiscono un aspetto fondamentale per la trasparenza del *policy making* e risultano essenziali, non soltanto ai fini della rilevazione delle esigenze e dei giudizi in merito alle diverse opzioni, ma anche per il reperimento dei dati necessari alla valutazione. Attraverso le consultazioni, d'altra parte, si agevola anche un flusso informativo dall'amministrazione verso l'esterno, in una logica di trasparenza.

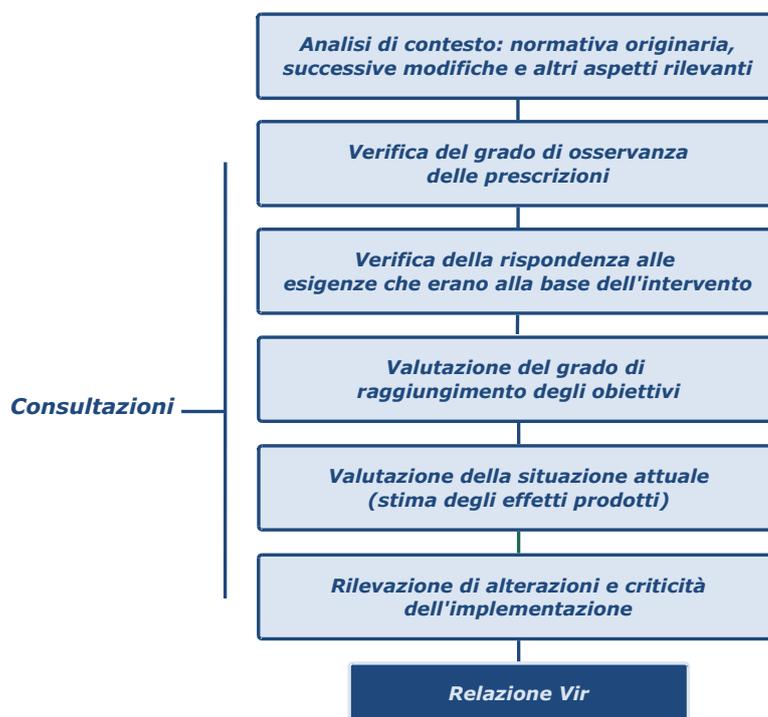
Rilevante è, in questo contesto, il richiamo alla costruzione dell'**open government**, ossia di una modalità aperta e trasparente di prendere decisioni politiche, che includa la società civile, il tessuto produttivo, le altre amministrazioni ecc.

**Tabella 1 – Principali tecniche di consultazione**

<b>Tecnica</b>	<b>Vantaggi</b>	<b>Svantaggi</b>
<b>Riunioni formali o informali</b>	Comportano un costo contenuto Presentano una velocità di realizzazione alta Fanno emergere punti di vista diversi	Non sono statisticamente rappresentative
<b>Interviste semi-strutturate</b>	Comportano un costo relativamente contenuto Presentano una rapidità media Forniscono risultati attendibili e validi	Non sono statisticamente rappresentative
<b>Panel</b>	Consente di monitorare nel tempo la variazione di comportamenti/atteggiamenti dei soggetti (ad es. prima e dopo l'intervento) Comporta un costo relativamente ridotto nel caso di Panel multiscopo E' caratterizzato, in generale, da una bassa mortalità di risposta	Panel multiscopo: se non correttamente effettuati, possono presentare debolezze quanto a validità, attendibilità, esaustività ed utilità dei risultati Panel mirati: comportano costi più elevati
<b>Focus group</b>	Comporta un costo relativamente contenuto Presenta una velocità di realizzazione alta Consente l'approfondimento dei temi (maggiore rispetto al questionario a risposte chiuse) Garantisce il contraddittorio, facendo emergere punti di vista diversi (non possibile con le altre tecniche) e aspetti inizialmente non previsti	Non è statisticamente rappresentativo
<b>Tavoli permanenti di esperti</b>	Rendono il passaggio di consultazione più rapido ed efficace Coinvolgono le categorie più rappresentative	Chiudono l'accesso alla consultazione Tendono a spostare la responsabilità decisionale in capo al Tavolo
<b>Notice and comment</b>	E' di facile realizzazione e diffusione anche grazie ad Internet Consente di ottenere informazioni approfondite e dettagliate	In mancanza di strumenti adeguati, può comportare un costo elevato per l'analisi e l'elaborazione delle risposte Non consente uno scambio immediato e diretto tra regolatori e soggetti contattati Non permette di sottoporre a confronto comparativo preferenze ed orientamenti Non è sempre statisticamente rappresentativo
<b>Indagine statistica</b>	Fornisce risultati attendibili e generalizzabili	Richiede un maggiore impegno da un punto di vista economico e temporale Richiede una forte strutturazione delle domande Non consente di mettere a confronto punti di vista diversi

La questione della **valutazione ex post** della regolamentazione e dell'andamento delle politiche messe in atto costituisce uno degli aspetti più importanti del controllo della qualità della normazione e anche della semplificazione normativa e amministrativa. Tradurre in pratica la necessità di controllare "che fine hanno fatto" i provvedimenti prefigura strumenti attraverso i quali poterne controllare la concretizzazione, il livello di raggiungimento degli obiettivi, le eventuali distorsioni applicative ecc. Queste valutazioni vanno necessariamente effettuate dopo un congruo periodo di vigenza della norma considerata, in modo da poter disporre di dati e informazioni adeguate e da poter individuare, qualora siano presenti, tutte le eventuali lacune attuative o discrasie rispetto alla norma stessa. Aspetti propedeutici alla valutazione *ex post* sono, pertanto, la disponibilità di dati sull'attuazione e un arco temporale minimo di vigenza.

Figura 3 – Il processo di Vir



La valutazione *ex post* comprende, oltre alla **verifica di impatto della regolamentazione (Vir)**, anche le **clausole valutative**, spesso presenti nella normativa regionale.

\*\*\*

L'**Appendice 1** offre una ricognizione del contesto normativo di riferimento per i vari strumenti di miglioramento della qualità della normazione, a partire dal livello statale, per prendere in considerazione anche quello sopra- e internazionale, nonché quello regionale. Si illustrano anche alcune esperienze nazionali più rilevanti.

L'**Appendice 2** fornisce invece una serie di strumenti di lavoro per Air e Vir, costituiti prevalentemente da schemi esemplificativi da compilare e/o seguire per la corretta realizzazione dell'analisi.

\*\*\*

L'**Allegato 1** è dedicato ad un approfondimento sulle indagini statistiche e, nello specifico, sulla *customer satisfaction*, particolarmente utile per l'Air e la Vir.

L'**Allegato 2**, infine, offre un approfondimento sulle tecniche e i metodi di valutazione, in quanto si tratta di una fase cruciale del processo di analisi degli impatti della regolamentazione.

Il presente documento è stato prodotto nell'ambito del progetto "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo Convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione" con il contributo di Ernst & Young Financial-Business Advisors S.p.A., P.A. Advice, il Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni e la LUISS Business School – Divisione della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali LUISS Guido Carli.