

CAPITOLO XVII

FABRIZIO DE FRANCESCO

MISURE PER UN'EFFETTIVA IMPLEMENTAZIONE DELL'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE: UN'APPLICAZIONE AL CASO ITALIANO¹

1. Introduzione

Nonostante la diffusione delle politiche di *better regulation*, i governi dei paesi dell'UE e dell'OCSE tendono a modulare le esperienze internazionali adottando differenti metodologie per valutare la qualità regolativa. Tale varianza riguarda non solo il disegno istituzionale dei processi di analisi di impatto della regolazione (Air) ma anche l'estensione e la qualità della sua implementazione. I recenti risultati di un questionario dell'OCSE e di progetti di ricerca finanziati dal 6° programma quadro attestano infatti che soltanto 15 dei 38 dei paesi membri dell'EU e dell'OCSE sono in grado di produrre sistematicamente rapporti di Air. Visto il considerevole diversità nell'approccio delle politiche di *better regulation* è evidente che accademici e istituti nazionali di valutazione hanno prestato particolare attenzione nei confronti degli indicatori della qualità della regolazione e della qualità del processo regolativo e dunque di un processo amministrativo come l'Air. Una parte della letteratura si è dedicata alla valutazione della qualità della *governance* e del processo regolativo nella sua interezza; un'altra parte invece si è concentrata in modo specifico sui programmi di Air valutandone il disegno e il processo istituzionale, o, alternativamente i miglioramenti conseguiti vagliando un campione di analisi. Nonostante l'ampia letteratura, un sistema di indicatori concepito in accordo alle diverse fasi del processo di innovazione, ovvero in virtù di precondizioni, di altre innovazioni contingenti e complementari, delle specificità e intrinseche peculiarità dell'adozione, implementazione, valutazione e monitoraggio è tuttora assente.

Facendo riferimento all'esperienza e al contesto italiano nell'implementare l'Air, questo capitolo propone una serie di indicatori della qualità regolativa, raccomandando una serie di principi per selezionarli. L'obiettivo di questo capitolo è di giungere a tale proposta affidandosi a impianti teorici ed empirici in modo da limitare gli aspetti più prettamente normativi, spesso frequenti nella valutazione delle politiche pubbliche. Al tal fine e per esigenze di spazio, si è scelto di indicare delle misure soltanto riferendoci all'Air, che viene analizzata come un processo amministrativo. La prossima Sessione introduce i concetti teorici del controllo politico della burocrazia. La Sessione 3 concepisce l'Air come un'innovazione istituzionale, riferendosi anche alle definizioni di innovazione complementari e contingente. La Sessione 4 si focalizza sulle fasi successive all'adozione formale, al fine di discernere le condizioni necessarie per un'effettiva implementazione. La successiva Sessione 5 seleziona una serie di indicatori sulla base di

¹ Il presente saggio è stato pubblicato in una versione estesa sul sito di Astrid: Cfr. F. De Francesco, *Indicators for an effective implementation of Regulatory Impact Analysis: an application to the Italian case*, alla pagina: http://194.185.200.102/Qualit--de/Qualit--de/18_Astrid_RapportoQR_DeFrancesco_0709.pdf

quattro livelli di analisi della qualità della regolazione. Concludendo, Sessione 6 identifica un'agenda per ulteriori e future ricerche, formulando anche raccomandazioni per un effettivo *management* della regolazione in Italia.

2. L'AIR come un procedura amministrativa: i riferimenti teorici

Nonostante le evidenze empiriche a conferma di come l'AIR assuma differenti connotazioni e differenti gradi di implementazione, esiste un minimo comune denominatore. L'AIR è un cambiamento della procedura amministrativa che altera il modo in cui i regolatori formulano le loro proposte. Tale riforma amministrativa si fonda su due basi teoriche: l'aggregazione democratica delle preferenze e la razionalità ed efficienza economica. Il primo concetto concerne i principi della correttezza del procedimento amministrativo e la protezione dei diritti dei cittadini; il secondo si riferisce all'applicazione di tecniche di gestione delle organizzazioni private nel settore pubblico. Ma in ogni caso le procedure amministrative sono meccanismi a disposizione del principale politico per controllare l'agente burocratico. In particolare, riferendoci alla letteratura della delega politica e al modello principale-agente, l'AIR è un meccanismo di controllo inserita all'interno di una struttura gerarchica ed è funzionale al monitoraggio dell'attività dei regolatori congiuntamente allo sviluppo della regolazione. L'agente politico è così capace di influenzare direttamente la struttura degli incentivi dell'agente attraverso la formulazione di regole gerarchiche interne che limitano la discrezionalità burocratica.

E' comunque ovvio che il principale politico, una volta promulgate regole di condotta e delineato il processo regolativo, necessita di una struttura amministrativa di supporto che svolga l'attività di controllo e di monitoraggio nei confronti delle amministrazioni regolative. In generale, infatti, le amministrazioni pubbliche possono intendersi come strumentali all'attività dei *policy makers*, che in ultima istanza sono i responsabili dell'azione amministrativa. Questa condizione di strumentalità fa sì che le amministrazioni pubbliche non godono delle proprietà tipiche di un'organizzazione completa e autonoma. Ad esempio, le modalità di assunzione e assegnazione delle risorse finanziarie e umane sono controllate dal livello politico e gerarchico superiore attraverso la politica di bilancio finanziario e il sistema di assunzione del personale.

Ciononostante, le recenti riforme amministrative hanno la finalità di rendere le pubbliche amministrazioni simili a organizzazioni complete e autonome, dotandole di elementi costitutivi come l'identità, la gerarchia, e la razionalità. Per chiarire, la trasformazione dell'agente burocratico in un attore completo e indipendente, capace di agire autonomamente, non riguarda il concetto stesso di agenzia e la strumentalità della delega. Ma se confrontata con le proprietà tipiche dell'organizzazione la struttura amministrativa rileva i propri limiti, stimolando la domanda politica per le riforme amministrative.

Identità si riferisce al concetto di autonomia e a determinate caratteristiche costitutive che rendono la struttura amministrativa simile ad un'organizzazione. La gerarchia riguarda la struttura interna e la necessità di coordinamento e di controllo. Infine, razionalità racchiude la capacità di fissare obiettivi, misurando i risultati e allocando le responsabilità gestionali. Una condizione necessaria per il controllo di gestione. Nella percezione di una struttura organizzativa razionale, gli obiettivi e le azioni sono connessi e facenti parte di un unico sistema. Da ciò sorge l'esigenza di misurare in modo sistematico i risultati dell'organizzazione e le attività in modo da controllare il grado di raggiungimento dell'efficacia e dell'efficienza. Il monitoraggio, il rendiconto e l'*audit* degli effetti delle politiche pubbliche sono una manifestazione di tale necessità. Le

dimensioni di tale attività di rendicontazione verranno presentate nella Sessione 5, illustrando una metodologia per selezionare misure di valutazione dei programmi di Air.

3. Innovazione istituzionale e le fasi di implementazione

La precedente Sessione ha delineato l'Air come un processo amministrativo, soffermandosi anche sul perché le riforme amministrative si succedono, acquisendo determinate forme e precisi contenuti. Un'altra prospettiva teoretica si fonda invece sul concetto di innovazione istituzionale e sul ruolo svolto dagli esperti e dai tecnocrati nel modificare l'architettura istituzionale al fine di implementare sia riforme regolative che sistemi di valutazione. I fattori che determinano il successo delle innovazioni istituzionali sono complessi e legati al contesto ambientale. Si dovrà tener conto, infatti, di una rete di istituzioni politicamente interconnesse, dei modelli formali e informali di *governance*, delle regole e degli standard del processo decisionale, nonché del mandato ministeriale, e delle relazioni istituzionali all'interno dello stato, intese come gli arrangiamenti istituzionali che vincolano gli attori istituzionali e strutturano le loro relazioni. Quello che la letteratura sull'Air tende a trascurare è una dettagliata analisi delle istituzioni, del comportamento burocratico, e il ruolo dei tecnocrati nell'implementazione di riforme orientate al mercato. L'uso di un approccio attento alle relazioni istituzionali permette di apprezzare il ruolo svolto dai tecnocrati sia come agenti dell'esecutivo sia come attori politici autonomi nell'implementazione delle riforme regolative e dei programmi di Air.

Considerando l'innovazione istituzionale come una manipolazione delle variabili istituzionali al fine di avvantaggiare uno specifico attore istituzionale, è possibile identificare tre dimensioni connesse alla riforma amministrativa:

- la dimensione legale che deriva dal mandato ottenuto dall'esecutivo il quale assegna le responsabilità legali e delinea chi può prendere le decisioni politiche;
- la dimensione organizzativa e decisionale che rimanda al ruolo dei tecnocrati incaricati di costruire la nuova entità burocratica di controllo amministrativo ed eventualmente di cambiare operativamente il modo in cui i regolatori si comportano. Un esempio è l'arrangiamento istituzionale del processo regolativo previsto in alcuni paesi dove l'unità centrale ha il potere di porre un veto ad una proposta regolativa non conforme alle regole e agli standard previsti dall'esecutivo basandosi sulle stime contenute in un'analisi dei costi e benefici;
- la dimensione strategica che considera gli standard come un'opportunità per massimizzare l'efficienza nell'uso delle risorse richieste dalla riforma amministrativa in questione o per creare nuovi ed efficaci strumenti di *policy* connessi all'innovazione.

L'innovazione può essere analizzata anche da una prospettiva tecnologica. Negli studi sulla diffusione, un'innovazione è definita come un'idea, una pratica, o un oggetto che è percepito come nuovo da un individuo o da un'organizzazione. Le amministrazioni pubbliche tendono a riformarsi al fine di adeguarsi alle mutate condizioni e ai vincoli ambientali esterni, mediandole con le esigenze strettamente interne e funzionali. Infatti, studi comparativi sulla diffusione delle politiche pubbliche hanno messo in risalto l'importanza dei prerequisiti e delle condizioni necessarie che incidono sulla capacità dei governi ad adottare specifiche innovazioni.

Nessuna innovazione amministrativa può essere adottata e implementata in modo funzionale senza una struttura amministrativa. Per esempio, negli Stati Uniti, l'Air è un elemento del più ampio e anche più importante *Administrative procedure act* (Apa) del 1947. Istituzioni cruciali dell'Apa sono l'obbligo di fornire motivazioni in merito alla

scelta regolativa e di rendere pubblica la proposta regolativa al fine di consentire alle parti coinvolte e ai cittadini di commentare. L'accesso diretto ai documenti del governo (attraverso la legge sulla libertà di essere informati) è un'altra condizione essenziale per l'adozione dell'Air. Inoltre, una grande maggioranza dei paesi membri dell'UE e dell'OCSE hanno esperienza con la valutazione di impatto ambientale (Via), adottandola ben prima dell'Air. Si può dunque ipotizzare che la Via abbia generato capacità e consuetudine amministrativa all'uso di metodologie e tecniche economiche necessarie per l'analisi di impatto e più in generale per la valutazione delle politiche pubbliche. Ricapitolando, recenti evidenze empiriche confermano l'Air come un'innovazione tecnologica che può essere adottata efficientemente anche in virtù dell'adozione di precedenti (contingenti o complementari) innovazioni: come la disciplina del procedimento amministrativo, e il diritto di accesso ai documenti governativi, e la Via.

Queste evidenze attestano che l'Air è un'innovazione amministrativa che si innesta in un processo innovativo più ampio e ben delineato. I governi tendono a seguire un processo innovativo adottando in prima battuta la Via e il diritto all'accesso dei documenti governativi e successivamente l'Air. Inoltre, la presenza di una disciplina del procedimento amministrativo sul genere dell'Apa americano, e una serie di regole che obbligano le amministrazioni a fornire motivazione del loro operato e delle loro scelte così come a seguire un processo amministrativo al fine di garantire l'imparzialità e l'obiettività sono logicamente delle precondizioni all'Air. Avendo stabilito che la dimensione tecnocratica e istituzionale è molto importante per l'adozione dell'Air e deve dunque essere tenuta in considerazione nel disegnare e nel selezionare le misure della qualità regolativa, c'è ancora da comprendere i meccanismi per un'effettiva implementazione, individuando gli attori e le dinamiche di questa fase post-adozione.

4. Le fasi successive all'adozione

Come si può spiegare il fatto che alcuni governi scelgono un approccio istituzionale e metodologico all'Air molto sviluppato e complesso, decidendo di investire risorse finanziarie e umane non trascurabili, mentre altri preferiscono un sistema più flessibile, fermandosi all'adozione e tralasciando di impegnarsi sul versante dell'implementazione operativa? Tale squilibrio è presente anche tra gli studiosi che, ad esclusione di recenti studi dell'OCSE che hanno creato anche diverse banche dati molto interessanti, hanno prestato attenzione quasi esclusivamente sull'adozione dell'Air. Ma visto che il problema non è più sull'opportunità di adottare l'Air, ma è quello di garantire una sua effettiva ed efficace implementazione, l'analisi e la ricerca si deve spostare verso le fasi successive dell'implementazione e della riconferma e valutazione dell'innovazione amministrativa. Studi recenti evidenziano infatti come l'implementazione negli stati membri dell'UE vari così considerevolmente che l'aspetto cruciale da considerare è l'incompletezza dell'implementazione.

Al fine di rendere un'idea concettuale sull'implementazione, si deve concepire uno schema teorico fondato sui costi e benefici associati alle diverse fasi che si succedono dall'adozione formale dell'Air fino alla sua completa operatività con la costante produzione di schede di AIR. E' opportuno dunque focalizzarsi sulle preferenze dei politici e dei burocrati in ciascuna delle fasi di adozione/implementazione.

I politici, il premier del governo, e i loro tecnici svolgono un ruolo quasi esclusivo e fondamentale nell'adozione formale del sistema di AIR, mentre l'agente burocratico svolge un ruolo alquanto marginale. Il principale politico infatti consegue ampi benefici dall'adozione, dimostrando alla comunità internazionale di perseguire una

amministrazione pubblica moderna e dando un segnale preciso alla comunità delle imprese nazionali di persistere con le riforme regolative. Insomma, i benefici economici e politici nel conformarsi alle raccomandazioni dell'OCSE del 1995 sulla qualità regolativa sono facili da prevedere come elevati, mentre i costi associati all'adozione sono quasi inesistenti.

Se la politica è l'attore principale nell'adozione, l'amministrazione e l'agente burocratico entra in scena nelle fasi successive. Infatti, una volta adottata, l'Air attraversa vari fasi di implementazione. Il primo passo successivo è quello di produrre delle linee guide per la redazione dell'analisi di impatto. I costi associati sono generalmente moderati: i tecnici e dirigenti ministeriali devono scambiarsi le loro opinioni e coordinarsi tra di loro per raggiungere un accordo sul modello di AIR da seguire, di solito composto da fasi specifiche come la definizione del problema, la consultazione, l'analisi economica, la scelta dell'opzione preferita e la successiva valutazione della regolazione. Dal punto di vista politico, l'esecutivo manda un segnale ai dipartimenti e ministeri che d'ora in poi la loro attività regolativa verrà monitorata. Ciò, in un governo di coalizione e/o di minoranza, ha i suoi costi politici. Soprattutto se, investiti dalla responsabilità di dirigere ministeri o dipartimenti con ampi deleghe regolative, alcuni membri della coalizione potrebbero non essere favorevoli a questa iniziativa.

La fase successiva è di apportare risorse finanziarie e umane dato che nessuna politica può funzionare senza un serio piano che preveda la formazione del personale e l'assunzione di esperti in analisi giuridiche, economiche e sociali. Tale attività ha un costo economico rilevante. Inoltre in ministeri con competenze prevalentemente legalistiche e generalistiche l'arrivo di nuovi specialisti in materie economiche può comportare dei costi sia a livello organizzativo che politico. I benefici sono per lo più legati al maggior controllo che la sfera politica avrà sulla produzione regolativa. I segni tangibili dell'impegno politico verso l'adozione sostanziale dell'Air è l'istituzione di un'unità centrale dotata di personale e di un proprio bilancio finanziario. Questi elementi e questa fase è cruciale per perseguire l'obiettivo di rendere la nuova entità burocratica posta al controllo del processo di AIR, la nuova unità centrale, un attore autonomo e completo, dotato di una propria identità, riconosciuta dal sistema gerarchico più ampio dell'esecutivo, e che persegua un operato razionale attraverso la fissazione di obiettivi e standard di qualità.

Successivamente, l'implementazione raggiunge la fase della produzione delle schede di AIR che ha elevati costi economici, dato che alcuni analisi di impatto riguardano regolazioni dagli ampi effetti sull'ambiente, sull'economia e sulla società. Inoltre, considerevole è anche il costo politico. L'unità centrale dovrà esercitare pressioni nei confronti di quei ministeri che si dimostrano particolarmente restii al controllo delle loro attività regolative. Sul versante dei benefici, è chiaro che soltanto se la struttura a supporto dell'analisi e del controllo della regolazione è funzionante, il principale politico potrà indirizzare la produzione regolativa verso i criteri di qualità e gli obiettivi politici predefiniti.

Infine, la fase conclusiva di implementazione riguarda la pubblicazione delle schede di Air e dei documenti contenenti le analisi economiche e i risultati delle consultazioni sui quali l'amministrazione giustifica l'opzione prescelta, evidenziando un considerevole incremento nella trasparenza del processo regolativo. La ricaduta in termini di costi e benefici è anche sostanziale. Infatti, se i costi economici associati alla pubblicazione sono quasi irrilevanti, visto lo sviluppo dell'*e-government*, i costi politici sono invece elevati. Tutte le parti e gli attori sociali interessati alla regolazione, e non soltanto quelle che hanno supportato e supportano l'elezione del governo in carica, hanno l'opportunità di sfruttare questo strumento informativo per organizzare una pressione politica per

accelerare o bloccare il processo regolativo. Avendo come riferimento il modello agente-principale, tale trasparenza quindi paradossalmente incrementa l'incertezza sul pieno controllo politico sulla burocrazia. D'altro canto, tale trasparenza è una condizione imprescindibile di altri modelli della *governance* amministrativa come quello pluralistico, ove la decisione politica viene raggiunta attraverso la competizione delle parti interessate agli effetti regolativi, e quello deliberativo, ove i gruppi di pressioni e le parti interessati cooperando sono in grado di perseguire l'interesse collettivo.

Questa panoramica sui attori coinvolti e sulle loro preferenze in ciascuna fase dell'implementazione rimarca la necessità di distinguere le fasi successive all'adozione formale dell'AIR. La Sessione successiva racchiuderà tutti i precedenti contributi teorici ed empirici nella discussione sul disegno di un sistema di valutazione dei programmi di AIR e conseguente selezione degli indicatori.

5. Raccomandazioni metodologiche e una proposta di indicatori della qualità regolativi

Dall'esperienza delle organizzazioni internazionali e dei governi nazionali con le misure della qualità regolativa, è evidente che i fondamenti teorici e le evidenze empiriche non hanno contribuito alla discussione della qualità della regolazione e delle metodologie per misurarla. Prima di porre l'attenzione su tale lacuna, è opportuno fare un passo indietro e riconoscere che il disegno di un sistema di valutazione delle attività pubbliche riscontra delle problematiche tipiche della politica della riforme regolativa che è popolata da pratiche non canoniche e non convenzionali. La politica per una migliore regolazione e le riforme regolative si caratterizzano da un altro grado di complessità dovuto alle inconsistenze e ai dilemmi politici che causano a loro volta un eccessivo livello di ambiguità. Inoltre, dato che gli obiettivi sono vaghi e difficile da misurare, gli indicatori sono essenzialmente indiretti e di contesto. Di conseguenza, è necessario stabilire regole e standard del sistema di valutazione, prendendo in considerazione le esigenze delle diverse parti sociali. Il livello di conflitto, l'incertezza sui risultati conseguiti dalla *policy*, e l'accordo o il disaccordo sulla definizione dei fallimenti del mercato e dei fallimenti degli interventi regolativi sono tutti variabili che incidono sul disegno del sistema di valutazione, che non può limitarsi soltanto a considerazioni di natura tecnica. L'istituzione di un sistema di indicatori infatti è un'opportunità per ridurre alcune delle incertezze che avvolgono la politica per una migliore regolazione. Gli indicatori, infatti, dissolvono l'ambiguità, impegnano le amministrazioni a utilizzare le conoscenze tecniche e scientifiche prodotte e sono strumenti per rilevare le preferenze degli attori sociali. In un contesto non canonico però il disegno delle misure devono coinvolgere gli *stakeholders* attraverso un processo di consultazione e deliberativo. E' da sottolineare che senza un processo di apprendimento che coinvolga la pubblica amministrazione e le parti sociali non ci sarà una logica di appartenenza nei confronti degli indicatori e del sistema di valutazione. In altre parole, il disegno e la selezione delle misure non possono prescindere dalla capacità dell'unità centrale preposta al controllo dell'AIR di bilanciare argomenti sulla riforma della regolazione, facilitando l'apprendimento.

Le precedenti Sessioni hanno evidenziato come le riforme amministrative per conseguire una migliore regolazione sono inserite in un contesto consolidato di diritto amministrativo e hanno un chiaro impatto sulla capacità delle amministrazioni nel perseguire efficienza e democrazia. All'interno della struttura gerarchica, il principale politico necessita di una funzione ed un'istituzione strumentale per governare il processo di AIR, e le recenti riforme amministrative nell'ambito del *new public management* tendono a dotare le entità amministrative di peculiare identità, inserita coerentemente in

una gerarchica, e di tecniche economiche e gestionali per rendere il loro operato più razionale. Un'effettiva implementazione è possibile se si prende in considerazione il ruolo dei tecnocrati nominati nell'ambito dell'unità centrale sia come agente del principale politico, sia come un attore politico-amministrativo autonomo e completo.

Esiste anche l'esigenza di inserire l'Air in un più ampio processo amministrativo che è composto da altre e precedenti innovazioni amministrative e istituzionali come la valutazione di impatto ambientale e il diritto all'accesso ai documenti governativi. Inoltre, i calcoli e i comportamenti politici nell'adottare qualsiasi innovazione amministrativa sono ben differenti da quelli dell'implementazione. La consapevolezza che l'interazione politica-amministrativa, gli investimenti compiuti, e i benefici conseguiti variano dipendentemente alle fasi dell'implementazione. Ciò ci permette di apprezzare meglio la realtà sull'evoluzione e lo sviluppo della politica per una migliore regolazione e l'Air. Questi argomenti devono riflettersi nel disegno del sistema di valutazione che dovrà tener conto dei diversi summenzionati contesti.

Vista la complessità della politica e dall'assenza di standard di natura normativa sul come svolgere all'attività di valutazione, è senz'altro utile distinguere e classificare le misure da concepire conseguentemente alle seguenti dimensioni:

- fasi del processo di *policy* (indicatori di input, output e di risultato)
- obiettività della misura (indicatori obiettivi e soggettivi)
- il modalità di valutazione, distinguendo tra un sistema interno alla gerarchia amministrativa ovvero un sistema esterno, affidato a professionisti
- innovazioni amministrative complementari e contingenti
- le fasi di adozioni e implementazione
- le caratteristiche dell'organizzazione (identità e connessa comunicazione esterna, gerarchia e *accountability* interna, e razionalità economica e gestionale)

Il disegno degli indicatori dovranno quindi basarsi sulle esperienze compiute da uno specifico governo e da osservazioni dettagliate sull'adozione e l'implementazione. Studi empirici sono concordi nell'evidenziare che l'implementazione dell'Air in Italia è ancora in una fase embrionale. Solo recentemente il governo italiano ha concluso la fase sperimentale che ha contraddistinto l'adozione per quasi dieci anni. Di conseguenza, il sistema di valutazione dovrà avvalersi di indicatori che si focalizzano sul disegno istituzionale dell'Air in modo da analizzare le procedure e i prerequisiti amministrativi. Questo sistema semplificato dovrà comunque considerare gli aspetti organizzativi e prestare attenzione all'interazione e all'integrazione dell'Air con le altre innovazioni amministrative e gli altri strumenti di *better regulation*. Osservando le dimensioni per classificare le misure per la qualità regolativa è ragionevole stabilire che gli indicatori dovranno essere di input, obiettivi, funzionali ad una valutazione interna, integrati con altre innovazioni complementari e contingenti, e dedicati agli aspetti organizzativi dell'unità centrale. Inoltre, non si ritiene necessario di proporre un alcuna aggregazione degli indicatori, facilitando una discussione sui principi e sulla definizione di qualità regolativa. I dati necessari per la valutazione verranno raccolti dall'unità centrale ogni anno.

Le misure (per le quali si rimanda all'articolo completo disponibile presso il sito di Astrid per l'elenco completo di quelle proposte) possono classificarsi sulla base delle tre dimensioni della riforma amministrativa: (a) gerarchia e *accountability* interna; (b) comunicazione sistematica ed esterna; (c) analisi economica a supporto della razionalità organizzativa. Questo è un modo consistente per approcciare l'innovazione organizzative e istituzionali.

Ricerche empiriche ci allertano anche sul ruolo delle innovazioni tecnologiche sia complementari che contingenti la questione di introdurre il sistema dell'Air in una

struttura che ancora non è ricettiva e pronta all'innovazione. Per questa ragione, una proposta dovrà svilupparsi attorno a quattro dimensioni: il contesto amministrativo, la riforma regolativa, il disegno organizzativo e la qualità delle linee guida e le attività a supporto dell'Air.

6. Conclusioni

Questo capitolo ha rivisitato i fondamenti teorici sull'adozione dell'Air. Recenti evidenze empiriche consentono di proporre una sistema di indicatori per garantire un'efficace implementazione. A tal proposito, studi sulla diffusione dell'Air pongono l'attenzione sui prerequisiti amministrativi, sulle innovazioni contingenti e complementari e sulle differenti fasi tra l'adozione e l'implementazione. Questi risultati alimentano la discussione sulla metodologia per selezionare degli indicatori che originariamente sono stati sviluppati per il contesto Europeo. Il sistema proposto può supportare l'istituzionalizzazione attraverso le fasi dell'adozione e dell'implementazione. Inoltre, la concettualizzazione delle tre dimensioni sugli scopi della *better regulation* è utile per guidare l'esecutivo nella selezione degli indicatori. E' importante notare che la scelta delle misure della qualità regolativa è lasciata ai *policy makers*, visto il contesto non canonico della *better regulation* e della riforma regolativa. Infatti, sono i *policy makers* che, selezionando specifici indicatori, possono privilegiare, ad esempio, misure disegnate per rafforzare il controllo politico sul processo regolativo. D'altro canto, governi che hanno una priorità politica di massimizzare il benessere collettivo, la crescita economica o la competitività possono focalizzarsi su quegli indicatori che privilegiano la qualità della metodologia economica dell'analisi. E' evidente che i governi che investono in modo massiccio sull'Air possono mirare ad avere un sistema di valutazione inclusivo di tutte e tre le dimensioni.

Queste conclusioni intendono attirare l'attenzione su due punti essenziali e fare riferimento a successive implicazioni in merito alla politica per una migliore regolazione. La prima lezione da trarre è relativa al più volte menzionato ciclo delle innovazioni amministrative. Visto che progetti amministrativi si basano su precondizioni e innovazioni complementari, è essenzialmente errato pianificare l'adozione del sistema di AIR senza tener conto della struttura di diritto amministrativo, composta dalle leggi sul procedimento amministrativo, dal diritto all'accesso dei documenti governativi, dalla revisione giudiziaria della decisione, dalla Via, e di altri strumenti di valutazione del processo regolativo come l'analisi tecnica normativa. Ciò considerato, i *policy makers* dovranno dosare bene le risorse a loro disposizione andando a finanziare non solo l'Air ma anche le altre innovazioni (se non propriamente adottate e implementate) tra le diverse innovazioni necessarie per assicurare un maggiore razionalità e trasparenza nel processo regolativo.

In secondo luogo, la metodologia suggerita è quella di selezionare misure esclusivamente sulle prime quattro fasi dell'adozione e dell'implementazione, tralasciando indicatori di *outcome* e di impatto della *policy*. Difatti questi livelli così sofisticati richiedono un supporto di esperti e tecnici esterni alla pubblica amministrazione. Però, visto la crescente istituzionalizzazione della *better regulation* a livello europeo, tali processi di valutazione possono essere richiesti dall'UE, come nel caso dell'obiettivo di ridurre del 25% gli oneri amministrativi.

Infine, ulteriori ricerche sono necessarie al fine di comprendere quale processo e meccanismo di istituzionalizzazione è maggiormente efficace nell'accelerare la diffusione delle innovazioni amministrative come l'Air, incrementando la legittimità e la stabilità dell'innovazione stessa. A tale scopo un ventaglio di soluzioni sono disponibili per

incrementare i benefici netti per i regolatori nel ricorrere all'Air. Da un'altra prospettiva teoretica, il ricorso a strumenti più coercitivi e gerarchici, con un sistematico monitoraggio e costanti verifiche delle attività, possono incidere sull'identità e la cultura dei regolatori stessi. Anche l'aspetto culturale è ovviamente importante nell'istituzionalizzazione dell'innovazione. Dunque, nonostante la maggiore cura, raggiunta grazie al ricorso a fondamenti teoretici, nel disegnare e selezionare un'appropriato sistema di indicatori, una simultanea attivazione dei diversi meccanismi di istituzionalizzazione appare necessaria per una rapida ed effettiva implementazione.