



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



PON GAS FSE 2007÷2013, Obiettivo Convergenza, Asse E - "Capacità istituzionale"
Progetto: "Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione"

Seminario

***IL MONITORAGGIO SULLE PRATICHE INSERITE NEL
PORTALE REGIONALE SUAP WWW.CALABRIASUAP.IT***

L'impatto delle misure di semplificazione: breve cenni di teoria

a cura di Mariangela Benedetti

**Lamezia Terme (CZ), 2 dicembre 2014
Grand Hotel Lamezia, Piazza Lamezia**

1. Il monitoraggio nell'ambito delle politiche di regolazione
2. Il monitoraggio delle politiche di semplificazione
3. I percorsi operativi utilizzabili
4. Il modello teorico

Oggi appare comunemente condivisa l'idea che **per essere al meglio perseguita la politica di semplificazione debba essere inquadrata all'interno di un processo istituzionalizzato di *policy*** che non si esaurisce attraverso la sola adozione di leggi o regolamenti ma richiede l'esercizio unitario di diverse funzioni pubbliche quali quella di pianificazione, di concertazione, di valutazione etc.

L'adozione di una norma è frutto di un processo



Il regolatore ha iniziato ad interessarsi alla verifica dell'adeguatezza della regolazione adottata al fine di far emergere eventuali problemi applicativi ed elaborare interventi correttivi

Così facendo, è stata posta attenzione – come più volte suggerito dall'OCSE – a tutte le fasi che caratterizzano il ciclo di adozione delle regole, compresa quella che si interessa dell'implementazione attraverso le azioni di monitoraggio e di manutenzione

Il monitoraggio analizza processi e risultati facendo emergere le eventuali difficoltà riscontrate in sede di applicazione delle regole

Quest'attività costituisce un **momento informativo fondamentale** poiché consente di far capire al decisore politico sia lo stato di ottemperanza dell'attuazione della misura regolatoria, sia il livello di efficacia e di adeguatezza della stessa

Perché è importante monitorare le misure di semplificazione? (1/4)

Nell'ambito delle politiche di semplificazione l'attività di monitoraggio risulta particolarmente rilevante in quanto le peculiarità che caratterizzano queste misure – se non sono accuratamente conosciute e gestite – rischiano di vanificare gli obiettivi di semplificazione perseguiti nonché la loro effettiva attuazione!

Perché è importante monitorare le misure di semplificazione? (2/4)

Quali peculiarità?

1. Lo stretto legame esistente tra l'attuazione e la percezione della misura di semplificazione;
2. Il frequente coinvolgimento di amministrazioni collocate a vari livelli di governo che possono attuare la misura di semplificazione in tempi diversi e con un diverso stato di avanzamento;
3. La difficoltà di individuare indicatori in grado di verificare oggettivamente l'efficacia di interventi di semplificazione;
4. l'elevata attenzione posta dalla politica ai risparmi economici ottenuti dalle misure di semplificazione;
5. Le diverse leve organizzative e tecnologiche che devono essere simultaneamente azionate per attuare la misura.

Perché è importante monitorare le misure di semplificazione? (3/4)

In considerazione di questi elementi di peculiarità, risulta particolarmente importante che l'amministrazione scelga un'attività di monitoraggio che consenta, in modo sistematico,

- sia di **accompagnare la fase di implementazione della misura di semplificazione** derivante dal livello nazionale all'interno del proprio contesto istituzionale e organizzativo,
- sia di **verificarne il raggiungimento dell'obiettivo**

Il monitoraggio delle misure di semplificazione può essere orientato a due aspetti principali:

- **il primo consiste nel verificare che l'obiettivo di semplificazione sia effettivamente stato raggiunto;**
- **il secondo consiste nell'esaminare la correttezza dell'attuazione e dell'implementazione della misura**

Nel primo caso, il monitoraggio è svolto sul **risultato** ed è necessariamente **eseguito dopo un certo lasso temporale** (ritenuto sufficientemente adeguato) dal momento di introduzione o di entrata a regime della misura

Nel secondo caso, invece, il monitoraggio è svolto **in itinere** – ovvero durante l'implementazione stessa della misura di semplificazione – con l'obiettivo di **rilevare le criticità dell'attuazione durante il suo svolgersi**

La diversa finalità può riflettersi anche sul **soggetto che svolge il monitoraggio**.

Nel primo caso (**risultato**) il soggetto che svolge il monitoraggio può essere **sia la stessa amministrazione che adotta la misura sia un soggetto esterno** interessato a verificare la capacità della misura di perseguire gli obiettivi di semplificazione in termini diacronici (osservando la misura secondo la variabile temporale) e sincronici (osservando la misura nelle diverse amministrazioni in cui è stata attuata).

Nel secondo caso (**in itinere**) deve trattarsi **necessariamente della stessa amministrazione che adotta la misura** e che è interessata a “fotografare” lo stato di avanzamento dell’implementazione e ad apportare gli eventuali correttivi

A prescindere dall'obiettivo che il monitoraggio delle misure di semplificazione intende perseguire, è auspicabile che esso sia svolto sulla base di una specifica attività di proceduralizzazione e organizzazione

Il monitoraggio è, infatti, strutturato come un processo articolato in fasi che possono essere raggruppate in tre macro-categorie:

- 1) la pianificazione;
- 2) l'esecuzione e la valutazione dei risultati;
- 3) la comunicazione dei risultati

La pianificazione (1/6)

È necessario, innanzitutto, predisporre un piano.

Si tratta di un documento che definisce il percorso di valutazione che l'amministrazione intende seguire; è evidente che il contenuto di questo piano non può essere definito in modo esaustivo a priori in quanto dipende da una serie di variabili, quali,

- la tipologia e la complessità della misura di semplificazione oggetto di analisi;
- il numero di amministrazioni coinvolte nell'attuazione della misura;
- la complessità della struttura organizzativa dell'amministrazione;
- le risorse umane e finanziarie messe a disposizione per l'attuazione del monitoraggio

È tuttavia possibile individuare alcuni elementi essenziali che ciascuna amministrazione dovrebbe tenere in considerazione nella predisposizione del piano di monitoraggio, ossia:

- a) gli obiettivi;
- b) gli indicatori;
- c) il tempo a disposizione;
- d) i destinatari;
- e) il responsabile;
- f) le risorse (umane e finanziarie);
- g) i soggetti ai quali rendere conto;
- h) gli strumenti operativi

Gli **indicatori** sono gli **elementi per definire il grado di realizzazione della misura di semplificazione** fornendo dati utili per valutarne l'efficienza.

Gli indicatori permettono la definizione quantitativa e qualitativa degli obiettivi programmati nel piano di monitoraggio.

È evidente che **non esiste un set di indicatori che possa essere utilizzato per tutte le attività di monitoraggio.**

La scelta dell'indicatore, infatti, dipende sia dagli obiettivi principali del piano, sia dalla tipologia di misura di semplificazione oggetto di analisi, sia infine dalla ratio che ha determinato l'introduzione della misura

Si distinguono:

- gli indicatori **qualitativi**, finalizzati a rilevare la percezione che i destinatari hanno della misura di regolazione introdotta;
- gli indicatori **quantitativi**, finalizzati a misurare il livello di efficacia (in termini di obiettivi raggiunti) della misura introdotta;
- gli indicatori “**di impatto**” (costituiti da un mix di indicatori quantitativi e qualitativi), che misurano gli effetti nonché il grado di conseguimento complessivo degli obiettivi generali della misura di regolazione introdotta

BOX 1. Prospetto degli indicatori quantitativi e qualitativi		
Tipologia di indicatore	Classificazione	Descrizione
Indicatore quantitativo	Di tipo assoluto	Verifica il dato informativo disponibile in un preciso momento temporale
	Di tipo relativo	Verifica gli scostamenti rispetto a due situazioni temporali diverse
Indicatore qualitativo	Di risultato	Verifica il grado di utilizzo delle risorse impiegate rispetto all'obiettivo imposto dalla misura (efficienza)
		Verifica il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati (efficacia)
	Di percezione	Verifica il grado di soddisfazione del beneficiario della misura
		Verifica le eventuali difficoltà attuative riscontrate dalle amministrazioni

Gli **strumenti** utilizzati per effettuare il monitoraggio.

Si tratta di strumenti diversi che, per semplicità espositiva, possono essere classificati in due macrocategorie:

- la prima contiene gli strumenti che raccolgono le informazioni “primarie” (definite così perché sono quelle ricevute direttamente da chi detiene il dato);
- la seconda contiene gli strumenti che raccolgono le informazioni “secondarie” (definite così perché sono informazioni già raccolte per scopi diversi ed estrapolate da archivi di tipo amministrativo, statistico o di altra natura ovvero da siti istituzionali)

Si tratta di eseguire il monitoraggio in base ai tempi, alle risorse e agli strumenti scelti.

È evidente che l'attività esecutiva è strumentale alla raccolta di dati utili al raggiungimento dell'obiettivo del monitoraggio.

A tal fine è necessario che le informazioni siano accuratamente elaborate nella prospettiva di ricavarne indicazioni utili per coloro che sono chiamati a valutarle e successivamente, sulla base di tale analisi, ad adottare eventuali misure correttive

Una volta che sono state raccolte e ordinate, le informazioni devono essere elaborate. L'elaborazione, che si realizza secondo una logica di processo *input-output-outcome*, rappresenta il percorso attraverso il quale i dati semplici (precedentemente raccolti e organizzati) sono trasformati in informazioni complesse e strutturate.



Il processo di elaborazione è strettamente connesso all'effetto atteso dall'amministrazione a seguito del monitoraggio; le informazioni, infatti, vengono elaborate sulla base del tipo di valutazione che l'amministrazione intende effettuare e del relativo parametro.

Con riferimento alle misure di semplificazione adottate da norme nazionali, i principali criteri di valutazione sono cinque: l'efficienza, l'efficacia, l'adeguatezza, la congruenza e l'utilità.

BOX 3. Criteri di valutazione	
Criterio	Definizione
Efficienza	Rapporto tra risorse impiegate (<i>input</i>) e risultati raggiunti (<i>output</i>)
Efficacia	Capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati
Adeguatezza	Utilizzo adeguato delle risorse impiegate per raggiungere gli obiettivi prefissati
Congruenza	Corrispondenza tra i risultati raggiunti e quelli programmati
Utilità	Percezione dei risultati raggiunti da parte dei destinatari

L'esecuzione e la valutazione dei risultati (5/9)

Le informazioni elaborate al termine della valutazione consentono di rispondere agli obiettivi posti dal monitoraggio; è necessario, dunque, sistematizzarle in modo da far emergere le relazioni esistenti tra i risultati ottenuti dalla valutazione e le cause che le hanno determinate. La ricostruzione di questa relazione è particolarmente rilevante nel monitoraggio svolto sul risultato poiché consente di far emergere, secondo un rapporto causa-effetto, i fattori di criticità della fase di implementazione e quindi indicare i possibili aggiustamenti da apportare. In realtà, la ricostruzione della fase di attuazione è un'attività molto complessa. Infatti, capire *ex-post* quali siano le ragioni della totale o parziale inattuazione della misura di semplificazione è tutt'altro che semplice.

BOX 4. Percorso causa - effetto del monitoraggio svolto sul risultato		
Risultato della valutazione	Relazione causa-effetto	Possibili cause del mancato risultato
La misura non è stata attuata	Perché la misura non è stata attuata?	<ol style="list-style-type: none">1. L'assenza di pianificazione2. l'incapacità tecnica delle amministrazioni di realizzare sul campo le attività pianificate;3. le resistenze della burocrazia alla realizzazione della misura soprattutto quando questa comporta obblighi e oneri a carico dell'amministrazione;4. inadeguatezza delle risorse finanziarie, umane e tecnologiche5. la misura di semplificazione non segue una logica di risultato
La misura è stata attuata solo parzialmente	Perché è stata attuata solo parzialmente?	<ol style="list-style-type: none">1. il diverso contesto organizzativo e tecnologico all'interno del quale la misura di semplificazione viene implementata;2. le diverse prassi di lavoro adottate tra le amministrazioni;3. il diverso livello di competenza e conoscenza della misura di semplificazione da parte dei vari uffici coinvolti nell'attuazione della misura.

il tipo di valutazione effettuata è strettamente correlato agli obiettivi che il monitoraggio intende perseguire.

Quando il monitoraggio ha l'obiettivo di verificare il risultato, la valutazione consiste in un giudizio di merito sul "successo" della misura in termini di semplificazione realizzata. Questa valutazione risulta utile per verificare che l'implementazione delle misure di semplificazione non si esaurisca nella mera attuazione formale ma consegua effettivamente le finalità per le quali la misura è stata introdotta.

Ciò risulta particolarmente rilevante in quanto, come ricordato in precedenza, le politiche di semplificazione, se non correttamente sostenute e accompagnate nella loro concreta attuazione, rischiano di rappresentare norme "manifesto" meramente annunciate.

Quando il monitoraggio ha l'obiettivo di rilevare le eventuali difficoltà nel corso dell'implementazione della misura di semplificazione, la valutazione consiste nell'individuare i motivi che ne ostacolano la corretta attuazione e indicare, in tempo reale, le necessarie correzioni da apportare. Questa valutazione risulta utile per assicurare che l'attuazione delle misure di semplificazione sia coerente agli obiettivi posti con la loro introduzione ma anche per far emergere eventuali problemi applicativi non immediatamente percepiti o percepibili dal legislatore in sede di loro introduzione.

L'esecuzione e la valutazione dei risultati (9/9)

A prescindere dagli obiettivi perseguiti dal monitoraggio, è evidente che la valutazione contribuisce a fornire indicazioni circa il comportamento futuro (o in corso) che l'amministrazione è tenuta ad osservare per implementare, in modo adeguato, la misura di semplificazione introdotta. Queste indicazioni possono essere molteplici in quanto dipendono da una serie di fattori, tra i quali:

- il tipo di problema rilevato;
- la capacità dell'amministrazione di risolvere tale problema in considerazione del proprio livello tecnologico e organizzativo;
- il tempo necessario affinché l'amministrazione "accetti" la misura di semplificazione.

La capacità di informare i destinatari delle attività di monitoraggio è un passaggio indispensabile per raggiungere gli obiettivi di semplificazione!

La comunicazione dei risultati del monitoraggio consente:

- alle amministrazioni di comprendere le criticità riscontrate nell'attuare la misura di semplificazione e di individuare le eventuali azioni correttive da attuare;
- ai cittadini di verificare "se" e "come" l'amministrazione attua la misura approvata a livello nazionale ed eventualmente confrontare l'implementazione di un'amministrazione con quella di un'altra

Nell'ambito dell'attività di comunicazione assume valenza prioritaria la scelta degli strumenti da utilizzare per diffondere i risultati del monitoraggio e le relative modalità di presentazione (linguaggio da utilizzare e mezzo di comunicazione da impiegare).

A tal fine, è necessario considerare almeno due elementi fondamentali.

- 1.il grado di conoscenza che i destinatari della comunicazione hanno dell'attività di monitoraggio sulle misure di semplificazione

- 2.la tipologia della misura di semplificazione

Con riferimento al grado di conoscenza che i destinatari della comunicazione hanno dell'attività di monitoraggio sulle misure di semplificazione occorre distinguere due tipologie distinte di destinatari:

quelli “**tecnici**” (a cui appartengono le amministrazioni pubbliche diverse da quelle che attuano la misura di semplificazione, i consulenti, le associazioni imprenditoriali) e quelli “**non tecnici**” (le singole imprese, i singoli cittadini, le piccole associazioni).

L'informazione ai cittadini privilegerà gli strumenti di comunicazione di massa e un linguaggio semplice ed, eventualmente, supportato da elementi visivi che favoriscono l'attenzione sui risultati principali ottenuti dal monitoraggio