

Measuring Regulatory Performance: alla ricerca di indicatori per misurare e gestire la regolazione

di Fabrizio Di Mascio

Commento al paper "Evaluating regulatory management tools and programmes", di Claudio Radaelli e Oliver Fritsch

Tra le tecniche che sostengono l'*High Quality Regulation* assumono particolare rilievo gli indicatori di performance quale strumento per la gestione consapevole della regolazione. Data la proliferazione a livello internazionale di sistemi di indicatori che abbracciano i più svariati ambiti di *policy*, l'incontro tra *performance management* e *better regulation* non sorprende. Del resto, quella della *better regulation* è a tutti gli effetti una *policy* che mobilita risorse e produce effetti e, come tale, può prestarsi a essere guidata da cruscotti di indicatori volti a generare dati sulla sua efficienza ed efficacia.

Da questa consapevolezza muove il contributo di Radaelli e Fritsch dedicato alla misurazione e al *reporting* della *performance* della *regulatory reform*². Il paper si articola in due parti: nella prima, dal taglio prettamente ricognitivo, sono presentati e discussi gli indicatori adottati da paesi e organismi internazionali; nella seconda, dal taglio più normativo, vengono proposte delle soluzioni per la definizione e l'uso di indicatori capaci di assicurare quell'*integrated regulatory management* che, secondo gli autori, dovrebbe costituire l'obiettivo di qualsiasi sistema di *performance management* nell'ambito delle politiche di *better regulation*. Nello specifico, questa formula sta a indicare la gestione comprensiva di tutti gli strumenti di *better*

regulation lungo l'intero ciclo della *policy*, dalla mobilitazione di risorse alla produzione di effetti economici e sociali su larga scala.

La rassegna dell'esperienza comparata in tema di indicatori per il *management* della regolazione è orientata dalla classificazione degli indicatori lungo cinque dimensioni, muovendo dall'assunto secondo cui la regolazione può essere esaminata come una catena causale che si snoda a partire dalla definizione di istituzioni e strumenti e raggiunge la produzione di *outcomes*, passando attraverso processo, *output* e *outcomes* intermedi. L'*input*, dunque, costituisce la prima dimensione da tenere in considerazione e si riduce, in sostanza, all'adozione degli strumenti di *better regulation* (AIR, consultazione, misurazione e riduzione degli oneri, VIR), alla costituzione degli *oversight bodies* e a ciò che ne consegue in termini di impegno di risorse quali *budget*, *staff* e formazione. Seguono gli indicatori di processo che assumono una prospettiva sistemica andando a rilevare la presenza di alcune caratteristiche nel processo regolativo dei paesi quali, ad esempio, l'esistenza di un programma per la riduzione degli oneri e la formulazione di linee guida per l'analisi d'impatto della regolazione. Più attenti all'attuazione degli strumenti di qualità della regolazione sono gli indicatori di *output* che misurano il grado di applicazione (ad esempio, numero di atti normativi sottoposti ad analisi di impatto) e la sua qualità (ad esempio, esiti dei controlli eseguiti dagli *oversight bodies*). Gli indicatori di *outcomes* intermedi, invece, si riducono in larga misura alla percezione di regolatori e regolati circa i risultati della *regulatory reform* rilevata attraverso indagini di opinione. Gli indicatori di *outcomes*, infine, fanno riferimento all'impatto della *regulatory reform* sulla *performance* macro-economica così come rilevato, ad esempio, dagli indicatori Doing Business della World Bank.

1 Cfr. M. Besancon (2003), *Good Governance Rankings: The Art of Measurement*. Report no. 36, World Peace Foundation e C. Hood, R. Dixon e C. Beeston (2008), *Rating the Rankings: Assessing International Rankings of Public Service Performance*, International Public Management Journal 11(3): 298-328.

2 C. Radaelli e O. Fritsch (2012), *Evaluating regulatory management tools and programmes*, Measuring Regulatory Performance Expert Paper No. 2, OECD, Paris.

Measuring Regulatory Performance: alla ricerca di indicatori per misurare e gestire la regolazione, di Fabrizio Di Mascio

Muovendo da questa classificazione, la rassegna comparata di Radaelli e Fritsch individua un deficit degli indicatori impiegati da paesi e organismi internazionali sia quantitativo che qualitativo. In primo luogo, nonostante siano prodotte molte informazioni sulle attività di *better regulation*, sono pochi gli indicatori destinati al monitoraggio e alla comunicazione dei risultati della *regulatory reform*. In secondo luogo, larga parte degli indicatori utilizzati è concentrato nell'ambito della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi. Nella prospettiva comprensiva di *High Quality Regulation* adottata dagli autori, ne consegue che si trascurano le altre molteplici dimensioni della *regulatory reform*.

Nella seconda parte, pertanto, Radaelli e Fritsch mirano a superare l'approccio focalizzato sulla compressione degli oneri attraverso la proposta di indicatori compositi che consentano ai governi di raggiungere obiettivi di *policy* quali: allargare gli interventi di semplificazione ai costi di adempimento; ampliare la prospettiva dai costi al rapporto costi-benefici per garantire l'efficacia ed equità della regolazione; bilanciare le misure oggettive con quelle soggettive ricavate dalle *surveys* di opinione; muovere dalla dimensione strettamente economica a quella attenta ai diritti e agli effetti distributivi della regolazione; integrare come oggetti della misurazione gli strumenti e i processi di *oversight*.

Gli indicatori proposti da Radaelli e Fritsch possono essere funzionali a perseguire diversi intenti. Il primo è quello di tracciare i progressi della *regulatory reform* e intraprendere azioni correttive. Il secondo è quello della comunicazione agli *stakeholders*. Il terzo, infine, fa riferimento all'*accountability* verso politici e cittadini. Da questa classificazione degli usi si evince come la costruzione degli indicatori sia demandata agli *oversight bodies* e ai network di esperti di *better regulation* al fine di legittimare la *policy* che sono chiamati ad attuare.

Sorprende che Radaelli e Fritsch lascino in ombra il ruolo dei politici da cui dipende non solo

la profondità e la qualità della *regulatory reform*, ma anche l'efficacia di qualsiasi sistema di *performance management*³. Ciò si coniuga alla scarsa attenzione prestata dagli autori ai paradossi e alle perversioni che, secondo la letteratura internazionale, possono accompagnare l'attuazione di qualsiasi sistema di *performance management*⁴. Nel contributo di Radaelli e Fritsch, infatti, il nesso tra misurazione e miglioramento della *performance* non viene problematizzato. Eppure, ormai da circa un decennio il New Public Management ha raggiunto la mezza età⁵ e gli entusiasmi giovanili hanno lasciato il posto alle cautele circa la reale efficacia degli strumenti manageriali. In particolare, nel contributo non sono trattati funzioni e contesti istituzionali quali variabili che incidono sugli effetti del *performance management*⁶. I sistemi di *ranking* per la valutazione comparativa, ad esempio, sortiscono effetti diversi rispetto ai target che fissano soglie di *performance*. Il medesimo sistema, inoltre, può sortire effetti diversi se applicato in un paese a cultura politica consensuale rispetto a uno a cultura politica avversariale dove tendono a essere più forti le distorsioni generate dai meccanismi di *accountability*.

Un ulteriore limite del contributo consiste nell'enfasi posta sull'*integrated regulatory management*. Essa, infatti, risulta contraddittoria rispetto al gradualismo della messa a punto degli

3 C. Pollitt (2006), *Performance Information for Democracy: The Missing Link?*, *Evaluation* 12(1): 38-55.

4 Cfr. S. Kelman e J.N. Friedman (2009), *Performance Improvement and Performance Dysfunctions*. *Journal of Public Administration Research & Theory* 19(4): 917-946 e S. Van Thiel e F.L. Leeuw (2002), *The Performance Paradox in the Public Sector*, *Public Performance & Management Review* 25(3): 267-281

5 C. Hood e B.G. Peters (2004), *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?*, *Journal of Public Administration Research & Theory* 14(3): 267-282.

6 C. Hood (2012), *Public Management by Numbers as a Performance-Enhancing Drug: Two Hypotheses*, *Public Administration Review* (di prossima pubblicazione).

Measuring Regulatory Performance: alla ricerca di indicatori per misurare e gestire la regolazione, di *Fabrizio Di Mascio*

indicatori raccomandata da Radaelli e Fritsch. Piuttosto che produrre informazioni su tutti gli strumenti di *better regulation*, potrebbe essere preferibile adattare gli indicatori ai diversi *policy-mix* presenti nei paesi al fine di rendere la generazione dei dati più appetibile e sostenibile. Piuttosto che mirare all'integrazione orizzontale delle informazioni tra diversi strumenti, potrebbe essere preferibile invece puntare all'integrazione verticale delle informazioni relative al medesimo strumento impiegato dai diversi livelli di governo. La dimensione subnazionale, esplicitamente esclusa dal *framework* di Radaelli e Fritsch, gioca ormai un ruolo troppo rilevante in alcuni ambiti della *better regulation* (si pensi, ad esempio, agli interventi di semplificazione più o meno orientati dalla misurazione degli oneri amministrativi) per poter essere esclusa dal *performance management* della *regulatory reform*.

Nonostante questi limiti, il contributo di Radaelli e Fritsch ha il pregio di porre al centro dell'agenda un tema di indubbio interesse quale quello delle sinergie tra *performance management* e riforma della regolazione nonché quello di offrire al lettore uno sforzo sistematico di ricognizione empirica e classificazione analitica. Ulteriori spunti di interesse, infine, desta la riflessione su sviluppo degli indicatori e innesco dei processi di apprendimento. Come notano gli autori, i sistemi di indicatori devono bilanciare controllo e apprendimento al fine di non comprimere il potenziale di innovazione della *regulatory reform*. Per far ciò, occorrerebbe non solo costruire gli indicatori ma anche strutturare i processi e le arene entro cui gli attori sono chiamati ad apprendere dalle evidenze generate dai sistemi di *performance management* integrate da studi qualitativi di caso come metodo più adatto a ricostruire le dinamiche processuali.