



# L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata



ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE  
LE ESPERIENZE

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è uno strumento di supporto alle decisioni che creano regole. Il suo scopo è quello di fornire una valutazione dei costi e dei benefici delle diverse opzioni regolative basata su precisi riscontri empirici e di indicare l'opzione che comporta un beneficio netto per la comunità. Anche l'Italia, grazie ad una recente normativa e alla parallela attività di sperimentazione, sta muovendo i primi passi per consolidare l'utilizzo dell'AIR nel nostro processo regolativo.

Questo volume raccoglie i risultati di una ricognizione sistematica condotta dal Progetto finalizzato AIR su esperienze dell'area Ocse (Australia, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Messico, Olanda, Regno Unito, Stati Uniti e Unione Europea) con l'obiettivo di fornire: informazioni sulla concreta applicazione dell'AIR; un quadro comparativo dal quale trarre "lezioni", oltre che sui fattori di successo e insuccesso, anche sulla effettiva "importabilità" di istituzioni, procedure, tecniche altrove riscontrabili; conoscenze e spunti di riflessione utili in vista della progettazione istituzionale dell'AIR nel sistema di governo italiano.

*Analisi dell'impatto della regolamentazione* è un progetto finalizzato del Dipartimento della Funzione Pubblica realizzato allo scopo di promuovere e diffondere nel nostro Paese una cultura della regolazione particolarmente sensibile al tema della valutazione dei costi e dei benefici per tutti i soggetti destinatari, in particolare per i cittadini e le imprese. Hanno contribuito alla stesura del volume:

**CLAUDIO M. RADAELLI**

Professore di analisi delle politiche pubbliche presso il Department of European Studies dell'Università di Bradford, ha curato il volume e ha redatto i capp. 1 e 12;

**ALESSANDRA CALDAROZZI**

Ricercatrice presso il progetto AIR, dottore di ricerca presso l'Università di Roma la Sapienza, ha redatto il cap. 2;

**SABRINA CAVATORTO**

Assegnista di ricerca presso l'Università di Siena, ha redatto il cap. 11;

**FABRIZIO DE FRANCESCO**

Ricercatore presso il Progetto AIR, Master presso l'Università di Bradford, ha redatto i capp. 4, 6 e 10;

**ALESSANDRA FRANCESCONI**

Ricercatrice presso il Progetto AIR, dottoranda di ricerca presso l'Università di Macerata, ha redatto il cap. 5;

**FRANÇOIS D. LAFOND**

Ricercatore presso il Centre Européen de Sciences Po di Parigi e membro del Gruppo di studi e ricerche Notre Europe, ha redatto il cap. 8;

**SALVATORE MONNI**

Assegnista di ricerca presso l'Università di Roma Tre, ha redatto i capp. 7 e 9;

**FRANCESCO SARPI**

Ricercatore presso il progetto AIR, già borsista presso il centro studi Confindustria, ha redatto il cap. 3.



**A CURA DI CLAUDIO M. RADAELLI**  
PROGETTO FINALIZZATO AIR

# L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata

**ANALISI E STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE**  
LE ESPERIENZE



*Rubbettino*



# Indice

<b>Presentazione</b>	p. 11
<b>Introduzione</b>	13
<b>I perché della ricerca</b>	19
1.1 La proposta di un contesto comparato per il lettore italiano	19
1.2 <i>Best practices</i> e lezioni esemplari	20
1.3 Le finalità della ricerca e la scelta dei casi	24
Bibliografia	27
<b>L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano</b>	28
Introduzione	28
2.1 Il profilo del sistema politico	29
2.2 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione	32
2.2.1 La situazione prima del 1994	33
2.2.2 L'attività e i risultati ottenuti dal 1995 al 2000	37
2.2.3 <i>Il Programa De Mejora Regulatoria</i>	39
2.2.4 Un'analisi comparata del disegno regolativo negli organismi decentrati	43
2.3 Ambito di applicazione e processo dell'AIR	44
2.3.1 I provvedimenti oggetto dell'AIR	46
2.3.2 I destinatari dell'AIR	46
2.3.3 Il processo dell'AIR e gli attori coinvolti	47
2.3.4 Le sezioni in cui si articola l'AIR	50
2.4 Gli strumenti a supporto del processo	52
2.4.1 L'analisi economica dell'impatto della regolazione	52
2.4.2 Un breve esame dei provvedimenti sottoposti ad AIR	55
2.5 Valutazioni e riflessioni	60
Lista delle abbreviazioni	64
Bibliografia	64
<b>La continuità istituzionale come garanzia di successo dell'AIR: il caso degli Stati Uniti</b>	66
3.1 Il profilo del sistema politico	67
3.1.1 Il Presidente e il Governo	68
3.1.2 Il Congresso	69

3.1.3 Il Potere Giudiziario	p. 70
3.2 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione	71
3.2.1 L'amministrazione Nixon	72
3.2.2 L'amministrazione Ford	73
3.2.3 L'amministrazione Carter	73
3.2.4 Le amministrazioni Reagan e Bush	74
3.2.5 L'amministrazione Clinton	76
3.3 Ambito di applicazione e processo dell'AIR	78
3.3.1 Gli attori del processo	78
3.3.2 I provvedimenti oggetto dell'AIR	82
3.4 Gli strumenti a supporto del processo	85
3.4.1 L'analisi economica dell'impatto della regolazione	85
3.4.2 Identificazione delle esigenze	86
3.4.3 Individuazione delle opzioni alternative	87
3.4.4 Analisi costi-benefici	88
3.4.5 La consultazione	93
3.5 Valutazioni e riflessioni	95
3.5.1 Il Rapporto OMB ed un esempio di AIR	95
3.5.2 La qualità dell'AIR	97
3.5.3 Critiche e suggerimenti	98
3.5.4 Lezioni da apprendere	100
Bibliografia	103
<b>Canada: un approccio fondato sui principi</b>	105
Introduzione	105
4.1 Il profilo istituzionale	106
4.1.1 Processo legislativo	107
4.1.2 L'esecutivo	108
4.2 L'evoluzione della riforma della regolazione	108
4.2.1 I primi passi	108
4.2.2 La fase di deregolazione	110
4.2.3 Verso il <i>management</i> della regolazione	112
4.3 Ambito di applicazione dell'AIR	115
4.3.1 I provvedimenti sottoposti ad AIR	115
4.3.2 Attori coinvolti nel processo regolativo	116
4.3.3 Il processo regolativo	118
4.4 Gli strumenti a supporto dell'AIR	122
4.4.1 Strumenti per la consultazione	122
4.4.2 Analisi costi-benefici	123
4.4.3 Il <i>Business Impact Test</i>	125
4.4.4 La scheda di AIR vera e propria ( <i>Regulatory Impact Analysis Statement</i> )	125
4.4.5 Standard di processo	127
4.5 Valutazioni e conclusioni	127
4.5.1 Un caso di successo?	127
4.5.2 Lezioni da apprendere: mostrare (e tenere) la rotta dell'AIR	129
Bibliografia	130

<b>L'analisi dell'impatto in Australia: un'esperienza con i piedi per terra?</b>	p. 134
Introduzione	134
5.1 Il profilo del sistema politico	135
5.2 La riforma della regolazione	138
5.2.1 Origini ed evoluzione	138
5.2.2 L'analisi dell'impatto come strumento della riforma della regolazione	140
5.3 Ambito di applicazione e processo dell'AIR	142
5.3.1 I provvedimenti oggetto dell'AIR	142
5.3.2 Casi di eccezione/esenzione dall'AIR	143
5.3.3 Modalità del processo d'analisi	143
5.3.4 L'inserimento dell'AIR nel processo di formazione del provvedimento regolativo	144
5.4 Gli strumenti a supporto del processo	151
5.4.1 L'analisi costi/benefici e l'analisi del rischio	151
5.4.2 Gli effetti delle opzioni	151
5.4.3 Alcune tecniche per quantificare i costi e i benefici	152
5.4.4 La consultazione	153
5.5 Valutazioni e riflessioni	154
5.5.1 Le valutazioni dell'ORR e della Productivity Commission	154
5.5.2 Le valutazioni sull'attività dell'ORR	157
5.5.3 Riflessioni e lezioni da apprendere	157
Bibliografia	162
 <b>Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale</b>	 163
Introduzione	163
6.1 Il profilo del sistema politico	164
6.2 L'origine e l'evoluzione della riforma della regolazione	167
6.2.1 Il contenuto e la metodologia dell'analisi dei costi di adeguamento	169
6.2.2 Dai costi di adeguamento...	174
6.2.3 ...a forme più complete di analisi dell'impatto	176
6.3 Ambito di applicazione e processo dell'AIR	177
6.3.1 I provvedimenti oggetto dell'AIR	178
6.3.2 Gli attori coinvolti nel processo regolativo	178
6.3.3 Il processo di AIR	183
6.4 Gli strumenti a supporto dell'AIR	186
6.4.1 L'analisi di impatto della regolazione	186
6.4.2 Il controllo della regolazione di origine comunitaria	189
6.5 Valutazioni e conclusioni	193
Bibliografia	196
 <b>Danimarca: come le istituzioni plasmano l'AIR</b>	 198
Introduzione	198
7.1 Il quadro politico-istituzionale	199
7.2 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione	201

7.3 Responsabilità e ruoli nelle politiche di riforma	p. 204
7.4 Ambito di applicazione e processo dell'AIR: gli strumenti	208
7.5 Valutazioni e riflessioni	211
Bibliografia	214
<b>Francia: la difficile ricerca di un percorso efficace</b>	216
Introduzione: dal disegno all'impiego effettivo degli strumenti	216
8.1 Ordinamento dello stato	217
8.2 Riformare lo stato: un processo in continua evoluzione	218
8.2.1 Il comitato interministeriale per la riforma dello stato (CIRE)	219
8.2.2 La delegazione interministeriale per la riforma dello stato (DIRE)	220
8.3 Primi passi dell'analisi di impatto della regolazione	221
8.3.1 La fase di sperimentazione nel 1996	221
8.3.2 Verso la sistematizzazione dell'AIR?	223
8.4 Uno sguardo al testo attualmente in vigore: la circolare del 26 Gennaio 1998	225
8.4.1 Campo di applicazione	225
8.4.2 Contenuto	225
8.4.3 Procedure	227
8.5 Conclusioni e prospettive	229
Bibliografia	231
<b>Germania: una riforma a metà?</b>	232
Introduzione	232
9.1 Il contesto istituzionale	233
9.1.1 Il governo federale	234
9.1.2 I governi subnazionali: i <i>Länder</i>	235
9.1.3 I governi locali	236
9.2 Origine ed evoluzione della riforma regolativa	236
9.2.1 Riforme e gestione dell'attività legislativa	238
9.3 Ambito di applicazione e processo della Analisi di Impatto della Regolazione	240
9.3.1 Il controllo e la regolazione dell'attività legislativa	240
9.3.2 L'Analisi di Impatto della Regolazione: il sistema <i>Böhret</i>	244
9.4 L'AIR nei <i>Länder</i>	248
9.5 Gli strumenti a supporto del processo	250
9.5.1 Metodi e strumenti dell'analisi dei costi (KFA)	251
9.6 Valutazioni e riflessioni	252
Bibliografia	254
<b>Governmento, interessi e riforma della regolazione: il caso olandese dal neocorporativismo al pluralismo</b>	256
Introduzione	256
10.1 Profilo istituzionale	257



10.2 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione	p. 260
10.3 Evoluzione del processo di AIR e metodologia attuale	263
10.3.1 <i>BET checklist</i>	264
10.3.2 <i>Checklist</i> sugli effetti ambientali	265
10.3.3 <i>Checklist</i> sulle capacità di amministrare e attuare la legge	265
10.4 Attori coinvolti nel processo di valutazione della regolazione	267
10.5 Conclusioni	271
Bibliografia	275
<b>Unione Europea: molto rumore per nulla?</b>	276
Introduzione: l'Unione Europea come sistema politico regolativo	276
11.1 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione	278
11.2 Evoluzione dell'analisi di impatto della regolazione: procedure e strumenti	285
11.2.1 <i>Business Impact Assessment System</i> (BIAs)	285
11.2.2 <i>Business Test Panel</i> (BTP)	292
11.2.3 Semplificazione della legislazione per il mercato interno (SLIM)	296
11.2.4 <i>Business Environment Simplification Task Force</i> (BEST)	298
11.2.5 Altri strumenti di valutazione dell'impatto	299
11.3 Le proposte di innovazione per una AIR comunitaria	300
11.4 Conclusioni	306
Bibliografia	309
<b>Conclusioni</b>	311
12.1 Uno sguardo d'insieme	311
12.2 Le lezioni	318
Bibliografia	327



# Presentazione

L'analisi di impatto della regolazione è entrata di recente nel nostro ordinamento. In realtà, questa innovazione identifica quello che un buon legislatore, secondo le indicazioni del decalogo dell'OCSE, dovrebbe sempre fare: valutare quale effetto concreto avrà una norma sulla platea dei destinatari, prima di adottarla. L'obiettivo è di evitare di emanare norme che producano più complicazioni per i suoi destinatari che vantaggi per la società. Occorre capire allora come la norma *in itinere* possa limitare il suo impatto sui cittadini e sulle imprese massimizzando il beneficio per la società.

Il nostro Paese ha avviato una sperimentazione che deve proseguire per poter dare risultati validi affinché l'AIR possa diventare regola, entro questa legislatura, per tutte le iniziative normative del governo. È un obiettivo ambizioso, che però non deve spaventarci. Per tutte le iniziative legislative dovremmo essere in grado di avvalerci di una analisi rigorosa e attendibile di impatto della regolazione, e ciò prima dell'entrata in vigore del provvedimento. È un obiettivo che, come è comprensibile, richiede anche la collaborazione tra governo e parlamento. Assistingo spesso a iniziative di normazione, di novellazione e di presentazione di emendamenti, che piovono sui testi legislativi, senza alcuna verifica preventiva non solo della correttezza tecnica della norma, ma anche degli effetti che essa potrà produrre nell'ordinamento. Talvolta, norme che si adottano in fretta per risolvere un microproblema creano problemi molto più rilevanti in settori di cui nessuno si era dato carico. Leggi o altri atti a carattere generale che si adottano senza una riflessione adeguata vanno ad

umentare un corpus normativo già pletorico, onnipervasivo, difficilmente conoscibile e ordinabile.

Invece, in sintonia con l'esigenza di restituire una elevata qualità alla nostra attività di normazione, è necessario ridurre e semplificare tale massa normativa, ed evitare che i cittadini e le attività produttive paghino una *tassa regolativa*, non così visibile come l'imposizione fiscale, ma spesso altrettanto onerosa, e non sempre giustificata.

Si sente spesso dire, da parte delle amministrazioni, che l'AIR complica il processo di formazione dei provvedimenti aggiungendo un ulteriore livello di analisi, in realtà ben più impegnativo della oramai consolidata relazione sull'impatto tecnico-finanziario. Ma si tratta di un *costo* che è necessario sopportare a fronte del *beneficio* ben più consistente di avere meno norme e, soprattutto, norme meno gravose ed intrusive per la società civile.

Si sente anche dire che l'AIR è troppo difficile e troppo estranea alla nostra esperienza amministrativa e legislativa per poter essere implementata con successo nel nostro sistema. Contro questa obiezione, l'analisi comparativa delle esperienze di altri sistemi politici, in alcuni dei quali l'AIR è ormai una realtà molto consolidata ci dimostra al di là di qualunque dubbio che si tratta di una svolta *realizzabile*, che è stata effettivamente realizzata anche entro tradizioni amministrative meno prestigiose della nostra, e che tuttavia per realizzarla non vi è *one best way*. È certo necessario dotare le singole amministrazioni delle unità operative e delle competenze necessarie, così come è necessario prevedere una

istanza di coordinamento e di omogeneizzazione della qualità dell'AIR. Ma ciascun sistema politico ha cercato faticosamente e per più legislature una propria peculiare via al miglioramento della regolazione. Il Dipartimento della funzione pubblica, il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e le altre strutture della Presidenza del consiglio dei ministri coinvolte sono impegnate affinché anche il

nostro Paese trovi il proprio percorso di miglioramento della qualità della regolazione. In questa prospettiva, questo volume è un utile contributo di informazione e comprensione: lo sguardo alle esperienze di paesi diversi dal nostro, che con diversi gradi di successo si sono cimentati con questo compito, ci fa imparare molto in vista dell'attuazione degli obiettivi che il nostro Paese si è dato.

**Filippo Patroni Griffi**

Coordinatore del Nucleo  
per la semplificazione  
delle norme e delle procedure

# Introduzione

## 1. Il progetto finalizzato “Analisi dell’impatto della regolamentazione” (AIR)

L’AIR è uno strumento per valutare gli effetti della regolazione e per selezionare le opzioni regolative che presentano il miglior rapporto tra costi e benefici per i loro destinatari diretti e indiretti. In alcuni paesi dell’OCSE l’utilizzo dell’AIR è ormai una realtà consolidata. In altri, specie nel contesto europeo, lo è assai meno. In Italia l’adozione dell’AIR è più recente. Essa è stata introdotta dalla legge n. 50 del 1999 che ha reso obbligatoria l’AIR per gli schemi di provvedimenti regolativi del Governo, prevedendo altresì la facoltà per le Commissioni parlamentari di richiederla per provvedimenti al loro esame.

Il tema dell’AIR, inserito nel quadro più vasto della riforma del sistema regolativo e del miglioramento della qualità della regolazione, tende ad occupare un posto sempre più importante nell’agenda politica italiana. L’orientamento più recente, evidenziato anche dal disegno di legge di semplificazione presentato dal Governo attualmente in carica, è quello di estendere ulteriormente l’applicazione dell’AIR, includendo tra i soggetti che la effettuerebbero anche le autorità indipendenti e le regioni.

Nel 1998, in vista dell’introduzione dell’AIR in risposta a raccomandazioni di organismi internazionali (OCSE e Ministri europei della Funzione pubblica) alle quali l’Italia aveva aderito, il Dipartimento della Funzione pubblica ha avviato un progetto finalizzato,

denominato “Analisi dell’impatto della regolamentazione”, per diffondere metodologie e tecniche di AIR. Le linee sulle quali il progetto ha lavorato sono quattro.

La prima è quella della analisi delle esperienze e delle tecniche di AIR in un numero significativo di paesi dell’area OCSE. Questo volume presenta in modo sistematico i risultati più significativi di tale analisi comparativa, al fine di enucleare le lezioni che si possono trarre dalle esperienze degli altri paesi.

La seconda linea di attività è rappresentata dalla partecipazione, accanto ad altri *partner* istituzionali (Nucleo per la semplificazione, Dipartimento affari economici e Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri) alla prima fase di sperimentazione dell’AIR prevista dalla direttiva del 27 marzo 2000 (pubblicata sulla G.U. del 23/05/2000), attraverso il contributo alla predisposizione della *Guida alla sperimentazione dell’Analisi di impatto della regolazione (AIR)*; alla progettazione ed erogazione di attività formative mirate, rivolte ai funzionari dei ministeri coinvolti nell’attività di sperimentazione, alle attività di un *help desk* costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento affari giuridici e legislativi) per assistere le amministrazioni nello svolgimento dell’AIR su alcuni specifici provvedimenti oggetto della sperimentazione.

La terza linea di attività ha riguardato l’approfondimento di aspetti metodologici particolarmente importanti ai fini della realizzazione dell’AIR e cioè, l’analisi costi-benefici e le tecniche di consultazione, per ciascu-

no dei quali è previsto uno specifico contributo da pubblicare in questa collana.

Infine, è stata condotta una ricognizione dei fabbisogni formativi e informativi richiesti dall'AIR per fornire una base conoscitiva utile alla definizione di interventi volti a rimuovere i due principali vincoli tecnico-organizzativi all'impianto dell'AIR nel nostro sistema e cioè l'assenza di *skills* adeguati presso le pubbliche amministrazioni nonché l'assenza di riferimenti circa il sistema delle informazioni necessarie.

## 2. La scelta e la struttura dei case-studies

La ricognizione delle esperienze straniere doveva necessariamente includere i paesi in cui l'AIR è praticata da più tempo e con maggior successo (Stati Uniti, Canada, Australia, e nel contesto europeo il Regno Unito). Tuttavia, come viene spiegato più estesamente nel capitolo I, è sembrato importante considerare anche paesi in cui l'impegno è significativo nei confronti dell'AIR (Messico, Danimarca, Olanda), anche se non sono stati raggiunti i livelli di applicazione sistematica e il consolidamento istituzionale riscontrabili nel primo gruppo. Infine sono stati considerati anche casi in cui l'AIR, per quanto prevista da politiche ufficiali e talora anche da provvedimenti normativi, certamente non è ancora decollata (Germania, Francia, Unione Europea).

L'analisi relativa a ciascuno dei paesi considerati è stata suddivisa in cinque sezioni che racchiudono le risposte ad una griglia di domande alquanto articolata, concordata con il curatore del volume all'avvio dell'indagine.

La prima sezione contiene un breve profilo del sistema politico. La seconda ricostruisce le origini e l'evoluzione della politica di riforma della regolazione (con l'attenzione rivolta sia alle vicende politiche interne che alle relazioni politiche ed economiche internazionali), per arrivare a delineare la specifica evoluzione dell'AIR e il quadro odierno della distribuzione delle relative competenze tra gli

organismi responsabili, le caratteristiche di questi ultimi, la loro posizione nella costellazione dei poteri.

La terza sezione presenta l'ambito di applicazione dell'AIR (tipi di provvedimenti che ne sono oggetto, casi di esenzione, casi di semplificazione, eventuale estensione a normative già vigenti, eventuali specificità, nei casi europei, in relazione a normative comunitarie) e l'iter più o meno formalizzato e vincolato che questa segue nelle varie fasi di formazione del provvedimento regolativo. La quarta, illustra le tecniche di valutazione dell'impatto impiegate (con riguardo ad eventuali guide o manuali, alla valutazione sistematica di più opzioni, alla considerazione delle varie tipologie di costi e di benefici, alle tecniche di misurazione impiegate, alle modalità seguite e/o prescritte per le consultazioni).

Infine, la quinta sezione contiene riflessioni sul caso analizzato, volte ad individuare sia eventuali fattori di successo e consolidamento sia eventuali ostacoli alla adozione o alla accettazione dell'AIR (ivi compresi l'impegno politico dei governi, i costi dell'AIR in termini finanziari e umani, i saperi specialistici utilizzati, i concreti interventi di formazione).

L'analisi condotta ha riguardato puntualmente le variabili *interne* più rilevanti dell'AIR, quali le metodologie e le tecniche utilizzate e le caratteristiche dei soggetti responsabili. In aggiunta, sono state considerate anche le variabili *esterne* più significative, quali il sistema politico (forma di Stato, forma di governo, sistemi di partito, ruolo del Parlamento, presenza e salienza di altre autorità regolative), i tempi e l'evoluzione concreta della riforma della regolazione, il ruolo dei ministeri-chiave, i rapporti interministeriali. Infine sono stati ricostruiti, sebbene in estrema sintesi, i percorsi di consolidamento istituzionale (ove vi è stato) degli organismi responsabili dell'AIR, con riguardo ai poteri, alle dotazioni, alla creazione di una cultura organizzativa, all'intervento dei diversi saperi specialistici.

Per poter considerare variabili siffatte è stato necessario includere molti casi europei, ove l'AIR è ancora in uno stadio iniziale,

quando non soltanto annunciata. Questi casi sono importanti perché più simili a quello italiano per la forma di governo parlamentare (con l'eccezione della Francia) o per l'appartenenza alla UE (oltre all'UE stessa). La conoscenza più approfondita di questi casi fornisce al lettore e al decisore politici italiani, lezioni altrettanto importanti di quelle derivanti dai casi di successo collocabili nella famiglia anglosassone.

### 3. I casi trattati

In Messico l'AIR è stata introdotta nel 1996 in una fase di transizione dal punto di vista sia politico che economico. In tale scenario, sebbene la pubblica amministrazione sia caratterizzata da una reputazione e da un livello di efficienza non paragonabili ad esempio agli Stati Uniti, il Messico è stato comunque in grado di programmare ed attuare la nuova metodologia di analisi i cui primissimi risultati possono considerarsi sicuramente soddisfacenti. Il processo di adeguamento del Messico alle indicazioni fissate dall'OCSE nel 1997 ha contribuito a legittimare il paese nei confronti di Stati-partner economicamente più forti, aderenti, in particolare, ad OCSE e NAFTA. Il processo istituzionale dell'AIR prevede che le amministrazioni o agenzie regolative che elaborano uno schema di disegno di legge, di decreto legislativo o atto amministrativo a carattere generale sono tenute a presentarlo, accompagnato da una AIR, alla *Comision Federal de Mejora Regulatoria*, ossia un organo dipendente dal ministero del Commercio e Industria al quale viene riconosciuta autonomia tecnica ed operativa. A tale *Comision Federal* viene affidato il compito di riesaminare le proposte di regolazione e le analisi di impatto. Successivamente il consulente giuridico del presidente riceve l'AIR ed il parere della *Comision Federal de Mejora Regulatoria* e li sottopone al vaglio del Presidente della Repubblica.

Negli Stati Uniti si riscontra come, introdotta nel 1981 dal Presidente Reagan, l'AIR abbia sempre avuto un ruolo importante

all'interno dell'agenda politica statunitense, costituendo uno dei punti di forza dei programmi di riforma regolativa degli ultimi vent'anni. Sono tenute a svolgere l'AIR le agenzie federali dell'*Executive Branch* (ad eccezione, quindi, delle *Independent Regulatory Commissions*) le quali consegnano le analisi d'impatto, assieme alla proposta regolativa a cui si riferiscono, all'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), cui spetta il controllo della qualità dell'AIR. L'OIRA, a sua volta, è situato all'interno dell'*Office of Management and Budget* (OMB), struttura che fa parte dell'Ufficio del Presidente. Il processo di AIR statunitense si fonda su un ampio ricorso alla consultazione dei destinatari della regolazione ed è caratterizzato da una chiara definizione dei ruoli, con una procedura di risoluzione delle eventuali controversie tra agenzie ed OIRA che vede come decisore ultimo il Vice Presidente. L'esperienza statunitense mostra chiaramente come l'impegno politico e la presenza di un valido disegno istituzionale siano due condizioni fondamentali per sfruttare appieno le potenzialità dell'AIR.

In Canada fin dal 1978, il governo valuta l'impatto della regolazione basandosi sui principi della massimizzazione del benessere sociale e della trasparenza del processo regolativo. Tali principi sono costantemente presenti in tutte le fasi della riforma regolativa. In un contesto di liberalizzazione del commercio internazionale e di integrazione economica del Canada nel NAFTA, l'AIR ha avuto l'obiettivo di rendere più efficiente il sistema regolativo. Recentemente, la politica regolativa è evoluta e sono stati creati strumenti strettamente legati al *management* regolativo. L'attore principale è oggi il segretario per gli affari regolativi situato presso il *Privy Council Office*. Questa amministrazione insieme al Ministero della giustizia, che provvede a effettuare un controllo di natura tecnico-giuridica, assiste la Commissione speciale del consiglio dei ministri, incaricata ad approvare le proposte regolative, controllando la qualità delle analisi effettuate. Dallo studio di questa esperienza si può capire quanto

sia importante avere un chiaro criterio ispiratore della riforma della regolazione, in questo caso la massimizzazione del benessere sociale. Ciò ha permesso di orientare verso il medesimo obiettivo di lungo periodo tutti gli attori istituzionali coinvolti nel processo AIR, nonostante gli avvicendamenti delle maggioranze politiche e degli attori istituzionali.

In Australia la riforma della regolazione, a livello federale, è stata istituzionalizzata con la costituzione, nel 1989, dell'ORR (*Office of Regulation Review*) l'organo deputato al controllo dell'analisi dell'impatto della regolazione. Nella strategia di riforma della regolazione, attivata principalmente con l'obiettivo di migliorare la competitività dell'economia australiana, l'AIR ha progressivamente assunto un ruolo di spicco, sia a livello federale che a livello dei singoli stati. Le procedure di consultazione e l'analisi costi-benefici costituiscono un elemento chiave del processo di analisi. L'ORR trova la sua collocazione all'interno della *Productivity Commission*, un organismo indipendente, ed è a propria volta autonomo e indipendente nell'esplicare la sua attività di controllo e valutazione. All'Australia e, nella fattispecie all'ORR, va riconosciuto uno spiccato spirito pragmatico che ha reso possibile la realizzazione dell'analisi dell'impatto in maniera progressiva, favorendo l'integrazione della stessa nella prassi preesistente attraverso un processo graduale. Accanto al procedere dello sviluppo della riforma si assiste all'evoluzione e alla crescente selettività dei criteri di analisi e valutazione utilizzati. L'ORR, anziché servirsi di strumenti rigidi e *standards*, formula giudizi di adeguatezza utilizzando criteri che migliora e affina al crescere delle competenze degli stessi operatori. Si tratta di un processo di formazione e apprendimento in itinere che si sviluppa di pari passo con lo sviluppo della cultura della riforma e l'assimilazione graduale dell'AIR nel processo decisionale.

Nel Regno Unito il governo della politica regolativa è stato avviato nella metà degli anni '80 contestualmente alla politica di deregolazione. L'eccesso della regolazione e dei suoi costi era percepito dai governi conserva-

tori come un problema rilevante da risolvere. Inizialmente la metodologia era focalizzata sui costi regolativi sostenuti dalle imprese. Successivamente sono stati considerati anche i costi per le organizzazioni del terzo settore e, cosa più importante, alla scheda dei costi regolativi si è affiancata una scheda indicante i benefici connessi alla riduzione del rischio. Con i governi laburisti i due documenti, che in precedenza erano stati tenuti distinti, sono stati accorpati in un'unica scheda AIR. È chiaro il cambiamento metodologico verso un'analisi più completa che compari i costi e i benefici regolativi non soltanto per le imprese, ma per tutti i soggetti coinvolti dalla regolazione. Il processo di perfezionamento non ha riguardato soltanto la metodologia ma anche il disegno istituzionale. La fase iniziale è stata caratterizzata dalla presenza di una forte *leadership* delle personalità delegate dal governo a perseguire l'obiettivo della deregolazione. Successivamente, il disegno istituzionale si è consolidato: presso il *Cabinet Office* si è collocata la *Regulatory Impact Unit (RIU)* che promuove e controlla la qualità della regolazione. Essa ha anche il compito di tenere le fila degli altri attori coinvolti nel processo di AIR: *Small Business Service e Better Regulation Task Force*, organi indipendenti posti all'interno dell'amministrazione.

In Danimarca, sin dagli anni '90 il processo di riforma della regolazione ha prestatato particolare attenzione alla qualità della legislazione. Un ruolo importante in questo processo, sebbene non codificato, è stato svolto dai gruppi socio-economici direttamente interessati. Il coinvolgimento delle parti sociali è stato favorito dalle peculiarità del contesto politico e sociale. Ciò ha determinato un'ampia condivisione del processo di riforma, ma al contempo ha rallentato il processo di adozione delle innovazioni. La mancanza di coordinamento è risultata essere un limite evidente delle varie iniziative. L'utilizzo di strumenti quali il *Business Test Panel* e il *benchmarking*, ripresi anche dalla Commissione Europea, costituisce invece uno dei pregi maggiori del processo di riforma.

La Francia ha introdotto l'analisi dell'im-



patto della regolazione spinta dalla necessità di allinearsi alle indicazioni dell'OCSE in termini di obiettivi di miglioramento dell'efficacia dell'azione regolativa. La pratica delle *files d'impact*, che corrisponde all'analisi dell'impatto, è stata ufficialmente prevista tra gli strumenti che dovrebbe utilizzare il governo. Esiste un quadro regolamentare precisamente definito che dovrebbe consentire la realizzazione dell'analisi, ma in realtà si riscontra un certo scollamento tra testi normativi e prassi effettiva. Lo dimostra il fatto che nessuna analisi dell'impatto viene portata in Parlamento in sede di discussione di un progetto di legge. D'altra parte la grande esperienza professionale sviluppata dai francesi sul fronte della valutazione delle politiche pubbliche delinea una dotazione di competenza che potrebbe rappresentare un potenziale volano per l'implementazione effettiva dell'analisi d'impatto.

In Germania, il processo di riforma dell'attività legislativa ha conosciuto due fasi principali. La prima ha avuto inizio nei primi anni '80 ed è stata caratterizzata dall'adozione, da parte del Governo Federale, della *checklist blu* (*Blaue Prüffragen*): strumento attraverso il quale si verifica la necessità e la comprensibilità delle norme, nonché la probabilità che vengano rispettate. Nella seconda fase, che ha inizio negli anni '90, è stato sviluppato un processo di analisi di impatto della regolazione che è caratterizzato da tre fasi: preliminare, di accompagnamento e di collaudo. L'adozione di questa metodologia, garantendo il controllo dell'intero ciclo regolativo si muove nella giusta direzione. Purtroppo l'esperienza mostra che spesso nella pratica questo strumento non viene utilizzato. Inoltre il fatto che l'analisi sia circoscritta ai soli costi, non considerando i benefici, appare un limite evidente di questa esperienza.

In Olanda, l'avvio dell'analisi di impatto della regolazione può essere fatto risalire alla metà degli anni '80 quando furono emanate le direttive del governo sulla legislazione che hanno fissato dei criteri sostanziali per la qualità legislativa. Ma soltanto con l'adozione del programma governativo *Qualità, derego-*

*lazione e qualità legislativa*, l'AIR olandese ha iniziato a valutare l'efficienza *economica* della politica regolativa. Il governo ha adottato un sistema di *checklists* con le quali si valutano tre diversi impatti (economico, ambientale e giuridico-amministrativo). Un sistema che però non consente di comparare i vantaggi e gli svantaggi delle alternative regolative. Gli attori coinvolti nel processo AIR sono i Ministeri degli affari economici, dell'ambiente e della giustizia che hanno contribuito con le loro risorse umane alla formazione di un *help desk* che collabora con le amministrazioni proponenti alla svolgimento dell'analisi. È da menzionare il ruolo del *working group* interministeriale per la revisione della legislazione che ha l'incarico di selezionare le proposte legislative sulle quali applicare l'AIR. L'AIR è stata sfruttata per modificare il modo di partecipare dei cittadini al processo regolativo: detto in uno slogan, si è passati dalla concertazione alla consultazione.

A livello comunitario, infine, già a partire dalla seconda metà degli anni '80 il completamento del mercato unico europeo è stato accompagnato dall'introduzione di misure finalizzate a ridurre i costi di adeguamento alle normative comunitarie per le imprese, in particolare quelle di più piccole dimensioni. L'attenzione per gli effetti della regolazione si è andata amplificando nel corso degli anni '90, anche grazie alle sollecitazioni nel frattempo avanzate da alcuni governi nazionali (primo fra tutti la Gran Bretagna), dalle organizzazioni imprenditoriali, dai comitati di esperti e, conseguentemente, per iniziative della stessa Commissione europea e delle altre istituzioni comunitarie. Allo scopo di adattare l'esperienza UE a quella più consolidata dei paesi OCSE, la Commissione europea ha avviato una politica di riforma della regolazione comunitaria, assegnando un ruolo strategico – nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità – sia a programmi di semplificazione della legislazione esistente (progetto *SLIM*), sia a strumenti di valutazione ex ante delle nuove proposte (revisione del sistema di *Business Impact Assessment* della DG imprese e sperimentazione dei *Business*

*Test Panels* a cura della DG mercato interno). Nonostante i meriti delle innovazioni introdotte, tuttavia, l'esperienza UE denota ancora molti fattori critici che devono essere affrontati: l'asistematicità, la parzialità e lo scarso rigore scientifico delle metodologie e degli strumenti operativi utilizzati, nonché la frammentazione dell'assetto istituzionale per il coordinamento, la realizzazione e il monitoraggio delle analisi effettuate rendono il caso UE esemplare soprattutto sotto il profilo delle *lezioni negative* da cui apprendere.

### **3. Gli insegnamenti ricavabili**

Come illustrato diffusamente nel primo capitolo l'analisi comparativa condotta mira ad individuare le lezioni apprese (*lessons learned*) anziché a indicare le soluzioni di successo (*best practices*) da importare. In estrema sintesi le lezioni apprese dai casi esaminati che sono oggetto di un'analisi nelle conclusioni del volume indicano una serie di fattori di successo. Innanzitutto, un impegno forte e duraturo (almeno di legislatura) a favore della *regulatory reform* da parte delle maggioranze in carica. In secondo luogo, l'istituzione di un organismo

amministrativo responsabile del controllo e dell'omogeneizzazione delle schede AIR. In terzo luogo, l'obbligatorietà della scheda di AIR quale allegato agli schemi dei provvedimenti ritenuti significativi. In quarto luogo la predisposizione di una guida o manuale ad uso delle amministrazioni e una formazione ad hoc dei funzionari. Infine, una consultazione sistematicamente presa sul serio e incardinata nei vari livelli del processo decisionale.

Altrettanto importanti sono gli avvertimenti circa alcuni errori da evitare. Il rigore delle metodologie (ad esempio con riguardo alla quantificazione dei costi e dei benefici) che si pretende di applicare può essere inversamente proporzionale alla accettazione da parte dei funzionari. È dunque necessario basare l'AIR su metodologie concretamente praticabili. Inoltre, sussiste anche un pericolo di ritualizzazione, vale a dire di AIR fatte pro forma, come adempimenti obbligatori, ma non incisivi. Anche questa eventualità è tuttavia evitabile, concentrando gli sforzi solo sui provvedimenti salienti, e incentivando adeguatamente i valutatori. Ma queste sono soltanto alcune delle indicazioni rinvenibili nei capitoli che seguono, alla cui lettura non possiamo che rinviare.

**Pia Marconi**  
**Antonio La Spina**

# I perché della ricerca

## 1.1 La proposta di un contesto comparato per il lettore italiano

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è uno strumento di supporto alle decisioni. Il suo scopo è quello di fornire al decisore un quadro il più possibile basato su precisi riscontri empirici dei costi e dei benefici di diverse opzioni regolative (inclusa l'opzione nulla di non regolare affatto) e di indicare l'opzione che comporta un beneficio netto per la comunità<sup>1</sup>. Anche se esistono molti approcci e diverse concezioni dell'analisi di impatto, lo scopo principale è chiarissimo. Si tratta di “conoscere per deliberare”, cioè di offrire una base empirica per le decisioni.

L'Italia è da poco entrata nell'era dell'AIR<sup>2</sup>, sulla scia di un dibattito politico ed intellettuale sviluppatosi a partire dalla seconda metà degli anni '90 (Boitani, Forti e Silva 1998, Nomisma 1996). Mentre fino a pochi anni fa si poteva ancora sostenere che in Italia non esisteva una vera politica della regolazione, intendendo con essa un insieme di attori, risorse, problemi, strumenti e procedure per il governo della regolazione (Radaelli e Silva 1998), l'introduzione dell'AIR rappresenta proprio un tentativo di tematizzare la questione del governo delle politiche regolative con una strumentazione specifica. Questa strumentazione – per quanto basata su elementi caratteristici e peculiarità del sistema italiano – si è giovata dell'esperienza prodotta da altri paesi in una varietà di forme: dalle guide all'analisi di impatto alle innovazioni sul fronte della consultazione dei soggetti destinatari della regolazione, fino – perché no? – agli insegnamenti su “cosa non va” generati da fallimenti, ritardi, o, meno tragicamente, da processi di apprendimento istituzionale e maturazione.

Allo stesso tempo, negli ultimi anni si segnala una crescente partecipazione dei dirigenti pubblici italiani e dei ministri interessati a due importanti tavoli di discussione dell'AIR: quello dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e quello dell'Unione Europea (UE). Da tempo l'OCSE è divenuto il forum per eccellenza dell'AIR. Qui vengono discusse e valutate le esperienze dei vari paesi. Diversi sono gli strumenti utilizzati dall'OCSE, dalla semplice proposta di temi di riflessione alla valutazione delle riforme regolative

<sup>1</sup> Per una descrizione dell'AIR si rimanda alla guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2000).

<sup>2</sup> I riferimenti normativi principali sono la legge n.50 del'8 Marzo 1999 e la direttiva n.118 (GU 23 Maggio 2000) sulla fase di sperimentazione dell'AIR.

<sup>3</sup> Si tratta delle regulatory reviews pubblicate dalla divisione Management Pubblico (PUMA) dell'OCSE, più volte riprese nei capitoli di questo volume.

intraprese dai paesi membri<sup>3</sup>; dalla predisposizione di linee-guida per l’AIR fino al tentativo di sintetizzare i fattori di successo con liste di *best practices*. Nel caso dell’UE, invece, proprio la mancanza di strumenti adeguati a governare la regolazione europea ha creato una discussione tra gli stati membri e le istituzioni comunitarie su come affrontare i tanti e complessi problemi sul tappeto. A nulla serve fare uno sforzo di strumentazione e presidio politico sui costi della regolazione a livello nazionale, se poi il sistema delle regole comunitarie procede senza controlli.

Ecco allora che questi tre elementi (l’introduzione dell’AIR, la partecipazione al forum dell’OCSE, e la discussione sulle proposte per una possibile analisi comunitaria) calano immediatamente l’esperienza italiana in un contesto internazionale. Un contesto fatto di relazioni oramai quasi quotidiane con colleghi esteri, di esperienze che vengono confrontate e discusse a livello europeo e OCSE. Ma anche un contesto che solleva immediatamente domande rilevanti per il *design* e l’attuazione dell’AIR italiana: quali sono le esperienze che davvero funzionano? Fin dove può andare l’analisi di impatto e in quali condizioni “rende” o “non rende”? Come si sono attrezzati altri governi per presidiare e garantire la qualità di questo strumento? Quanto incide il tipo di amministrazione pubblica di un paese sulle prestazioni dell’analisi di impatto e come si può usare quest’ultima per fare riforma amministrativa?

Questa considerazione ha spinto il Progetto Finalizzato della Funzione Pubblica sull’AIR a promuovere una riflessione sistematica su nove esperienze dell’area OCSE (Australia, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Messico, Olanda, Regno Unito, Stati Uniti) e sull’Unione Europea. L’obiettivo principale di questo lavoro è quello di presentare e discutere l’AIR in prospettiva comparata, con particolare attenzione agli aspetti politici, amministrativi e organizzativi. Correlativamente, gli studi presentati in questo volume cercano, non solo di presentare evidenza empirica, ma anche di proporre un’interpretazione dei vari casi, cioè la “cifra stilistica” che caratterizza una certa esperienza. Con l’ovvia avvertenza che gli stili in questione sono quelli politici e istituzionali.

## 1.2 Best practices e lezioni esemplari

Ma perché utilizzare una prospettiva comparata e per quale finalità? E perché proprio questi dieci casi? La prima questione – quella della necessità di un approccio comparato e interpretativo – non è affatto scontata. Infatti si tratta di scegliere fra chi, come noi, ha seguito la via (comparata e interpretativa) della costruzione delle lezioni emergenti dai casi presentati e chi è persuaso che vi sia tutto sommato una sola “taglia giusta” che può andare bene per tutti – nel nostro caso, una lista di punti da seguire per ottenere un’AIR di successo. Nel dibattito di scienza politica, la prima strada viene denominata *lesson-drawing*,

mentre la seconda potrebbe nascere da una interpretazione errata delle *best practices*.

Ma vediamo di cosa si tratta. Certo, per il pubblico italiano le lezioni positive (quello che funziona, e per quali ragioni) e negative (quello che non funziona o non ha funzionato nelle fasi iniziali) dei vari paesi sono un utile bagaglio informativo per riflettere con cognizione di causa su come fare bene i primi e importanti passi dell'AIR. Eppure la visione corrente del dibattito internazionale fra gli operatori dell'analisi delle politiche regolative sembra andare in direzione opposta. Infatti la "lingua franca" dell'AIR che si parla a livello internazionale è centrata sul vocabolario delle prassi di successo, o *best practices*. L'OCSE è stata molto attiva nel promuovere una discussione serrata sulle *best practices* dell'AIR e ha anche presentato un decalogo delle prassi da seguire (scheda 1.1). L'UE sembra andare in questa direzione. Anche se non molto è stato fatto per l'AIR, gli specialisti comunitari fanno largo uso di questo vocabolario. Le riunioni dei ministri della funzione pubblica

### Scheda 1.1 - Best practices

1. Massimizzare l'impegno politico a favore dell'AIR
2. Disegnare l'architettura istituzionale dell'AIR con grande attenzione (chi fa che cosa, chi controlla chi e che cosa, chi è responsabile,...)
3. Programmare la formazione sulla base di analisi dei fabbisogni formativi
4. Usare metodi di analisi flessibili ma consistenti
5. Sviluppare strategie di raccolta dei dati e implementarle in modo efficace
6. Canalizzare l'impegno sull'analisi di impatto verso le proposte regolative di maggiore peso - non disperdere le risorse, soprattutto quando sono scarse
7. Integrare l'AIR con il processo di formazione delle politiche regolative, cercando di fare analisi di impatto all'inizio del processo
8. Coinvolgere cittadini, gruppi e imprese
9. Applicare l'AIR sia alle proposte di nuova legislazione che alla legislazione esistente: analisi ex-ante ed ex-post

Fonte: OECD - PUMA

dell'UE e gli incontri regolari fra dirigenti pubblici dell'Unione hanno spesso fra gli ordini del giorno l'individuazione delle pratiche buone (*good*) o migliori (*best*) nei diversi paesi.

Dove sta il problema? Il punto è intendersi sul significato delle *best practices*. Queste non sono in contraddizione con un approccio comparato. Anzi, esse nascono proprio come "distillato" del confronto di tante esperienze nazionali diverse. Ma la loro utilità sta nell'essere un punto di partenza, non di arrivo. Infatti le *best practices* indicano quali aree vadano presidiate quando ci si cimenta con l'AIR. Per esempio, come indicato dalla scheda 1.1, per fare un'AIR che funzioni bisogna investire in formazione, disegnare un vero e proprio assetto istituzionale (il "chi fa che cosa"), progettare la consultazione. Ma questi sono stimoli di partenza. Non sono certo punti di arrivo, e quindi contributi di analisi in profondità di singoli casi come quelli qui presentati servono a dare maggiore sostanza ai suggerimenti dell'OCSE – e magari

anche a qualificarli. Soprattutto sarebbe sbagliato pensare alle *best practices* come punto di arrivo, come se il successo dell’AIR potesse essere compendiato in una lista. Gli elementi di cultura giuridica e politica, il tessuto istituzionale e amministrativo, e il tipo di sistema economico sono così importanti e così rilevanti per il successo o il fallimento dell’AIR da rendere necessario non fermarsi alle *best practices*. Questo non vuol dire rinnegarle, ma usarle con intelligenza. Per esempio, il suggerimento di predisporre un’architettura istituzionale va preso sul serio, ma ci sono buone e cattive architetture istituzionali. Quindi sarebbe sbagliato pensare che un paese sia avviato verso il successo per il solo fatto di aver costruito un assetto istituzionale per l’AIR, oppure, cambiando esempio, per aver predisposto una qualche somma per la formazione. E se il disegno non ha coerenza? E se la formazione non risulta essere quella che serve?

Insomma, le *best practices* iniziano e stimolano il discorso su come fare per avere successo, ma non lo esauriscono. Il rischio da evitare è quello di pensare che una volta fatta la lista delle pratiche non abbiamo più bisogno di comparare e di imparare dato che tutto, per dirla con uno *slogan*, “sta scritto nelle *best practices*”. Se così fosse, potremmo valutare i paesi OCSE in base a una lista e, magari, dare cinque stelle a chi copre almeno il 90 per cento della lista, quattro a chi si situa fra il 75 per cento e il 90 per cento, e così via. Ma non servirebbe molto altro.

Questo modo di pensare le *best practices* rinnega proprio lo spirito di chi vuole stimolare riforme incisive. In questa interpretazione riduttiva, le *best practices* divengono una serie di istruzioni manageriali per l’uso. In definitiva, un catalogo, non una traccia per iniziare un percorso. Dovunque si sia, nel paese A o in quello B, il catalogo dice quali sono le cose essenziali per avere successo. Si tratta però – e qui cominciano i problemi – di un catalogo basato sull’ipotesi di funzionalità totale: le specifiche condizioni istituzionali, politiche e amministrative non contano, la lista delle “cose da fare” non risente dei fattori spazio e tempo. Il che equivale all’ablazione delle specificità nazionali, della storia, e degli elementi istituzionali, giuridici ed economici ricordati in precedenza. Ma nei processi di innovazione pubblica (dei quali l’AIR fa parte) ci sono elementi che non possono essere trasferiti da un paese all’altro senza tener conto di come le istituzioni li plasmeranno (come insegna l’istituzionalismo storico in scienza politica, si veda Steinmo et al. 1992).

Inoltre, a livello teorico non esiste alcuna certezza che una singola componente “di successo” dell’AIR nel paese A possa essere davvero critica anche nel paese B. Nell’innovazione amministrativa, ci sono tanti modi di fare bene le cose (tanti “equivalenti funzionali” per dirla con il gergo della scienza politica). In tal senso, le *best practices* risentono un po’ troppo della loro origine manageriale, vale a dire la discussione sui fattori di successo di certi prodotti nel mercato. Ma l’AIR non è un prodotto scambiato su un unico mercato internazionale omogeneo. Non è neppure un prodotto, ma un *processo* di innova-

zione amministrativa e istituzionale, nel senso che serve a far pensare diversamente le istituzioni.

E ancora: non esiste alcuna certezza che una serie di componenti presenti nei casi di successo A, B e C diano luogo a un'alchimia di successo anche quando trapiantate nel paese D. Il successo nei processi di innovazione amministrativa non è solo la somma delle parti. Esiste una componente olistica del successo che si presta a essere meglio penetrata da studi in profondità con taglio interpretativo, piuttosto che essere sezionata dentro una lista di fattori-chiave.

Ma allora, come mai il linguaggio delle *best practices* rischia di essere non – come proponiamo in questo volume – uno stimolo per iniziare a pensare in chiave comparata, ma quasi una dottrina? La ragione di questo fraintendimento sta tutta nell'elevata attrattività politica delle *best practices*. Consideriamo la domanda e l'offerta di *best practices*, e iniziamo dall'offerta. Sia l'OCSE che l'UE sono sistemi decisionali dove non si cerca di creare vinti e vincitori, ma di produrre soluzioni dove nessuno viene danneggiato e almeno un giocatore migliora la sua posizione. In altri termini, queste sono arene di *policy* dove i giochi sono a somma positiva, non a somma negativa. In arene di questo tipo l'identificazione di *best practices* massimizza il consenso. In poche parole, il paese X è contento di far parte di un club che gli riconosce qualche merito assegnandogli una o più "medagliette" (le *best practices*).

Sia l'OCSE che l'UE non sono come i sistemi politici nazionali, dove governo e opposizione si "contano" in parlamento e perdono o vincono le loro battaglie. Nell'arena parlamentare, in condizioni normali, se il governo vince, l'opposizione perde. Il gioco è a somma negativa. Ma nell'UE e nell'OCSE il problema è tenere tutti insieme, cioè stabilizzare e se possibile incrementare il consenso di tutti i partecipanti per produrre cooperazione a livello internazionale. Ecco allora che una distribuzione accorta e molto diffusa delle *best practices* serve a dare "crediti" un po' a tutti i partecipanti. In tal modo nasce l'offerta.

Come nasce invece la domanda? Dal punto di vista del singolo partecipante, l'adozione di *best practices* massimizza la legittimità del cambiamento. Questo è un fenomeno ben noto agli studiosi del comportamento organizzativo (DiMaggio e Powell 1991). L'emulazione sorge dalla necessità di far fronte all'incertezza imitando *best practices* che sono percepite come legittime e di successo. Allo stesso tempo, l'imitazione è un processo di traduzione e filtraggio (Czarniawska 1997). Tuttavia, l'imitazione di modelli prodotti altrove o suggeriti dall'OCSE non necessariamente comporta maggiore efficienza ed efficacia, sebbene sia utile per "portare a casa" una certa dose di legittimità. L'insistenza sulle *best practices* può quindi generare un contagio di legittimità invece che di efficienza (DiMaggio e Powell 1991; Zucker 1998). Questo risultato è davvero paradossale per i sostenitori delle *best practices*, che certamente operano con l'intento di diffondere proprio l'efficienza! Ma, come vedremo in sede di conclusioni parlando della diffusione dei *business test panels* (che non rientrano nella

scheda 1.1 ma sono considerati come un approccio di successo alla consultazione in ambito AIR) la diffusione di legittimità può lasciare l'efficienza al palo. Esiste insomma la concreta possibilità che alcune *best practices* vengano importate *ad hoc* per aumentare la legittimità di modi di operare che dovrebbero essere radicalmente cambiati, non preservati. La stessa *practice* può essere importata in un contesto totalmente differente da quello di origine, per iniettare un pizzico di legittimità in un'esperienza che avrebbe invece bisogno di un cambiamento drastico.

La verità è che la spiegazione del successo non si trova in nessuna lista chiusa di "cose da fare". Il successo è un fenomeno complesso e, come accennato, ha anche un aspetto olistico. I casi di successo nel governo della regolazione sono certo il frutto di un insieme di variabili (con la nota che le variabili non sono sempre le stesse, data la presenza di equivalenti funzionali). Ma il successo dipende anche dai meccanismi istituzionali che connettono gli elementi del processo regolativo. E inoltre la costellazione delle variabili è più importante della singola variabile. In altri termini, la singola pratica produce un meccanismo di governo della regolazione buono o cattivo a seconda del tipo di alchimia fornito dai meccanismi istituzionali. Per esempio, e anticipando alcune delle conclusioni: la qualità dell'analisi di impatto risente in modo decisivo del tipo di *design* scelto per il processo regolativo, della definizione dei problemi, dei fattori temporali (la determinazione politica che tiene la rotta dell'AIR oltre la singola legislatura), della presenza di incentivi per la pubblica amministrazione, del bilanciamento fra precisione tecnica dello strumento e la digeribilità politico-amministrativa dell'AIR, e via dicendo. Non si tratta di sposare a tutti i costi un'interpretazione olistica del cambiamento. Semplicemente, si tratta di riconoscere il ruolo di fattori politico-istituzionali di connessione. E infatti la letteratura specializzata sul cambiamento delle politiche pubbliche insiste sulla *connectedness* delle variabili, cioè sulla costellazione o configurazione che "tiene insieme" il tutto (si vedano fra i tanti studi disponibili: Dyson e Featherstone 1999:18, Ostrom 1986, Radaelli 1995).

### 1.3 Le finalità della ricerca e la scelta dei casi

Tornando alle tre domande poste un attimo fa (perché un approccio diverso da quello in voga, per quali fini, e perché proprio questi paesi), una volta dette le ragioni dell'insoddisfazione per una lettura riduttiva delle *best practices*, e confermato invece il loro valore come punto di partenza, risulta chiara la finalità dell'approccio prescelto per la ricerca presentata in questo volume. Gli studi del caso in prospettiva comparata e interpretativa sono stati condotti con l'obiettivo di scoprire i meccanismi che tengono insieme i vari elementi. Questo senza definire i fattori di successo a priori, essendo convinti che anche il brutto anatroccolo possa essere un bel cigno. I fattori di connessione sono stati raccolti

<sup>4</sup> Questo uso della comparazione ai fini di *lesson-drawing* è diverso da quello classico di impiegare la comparazione per controllare ipotesi. Sulla funzione classica della comparazione si veda Morlino e Sartori (1991).



in una serie di lezioni esemplari, presentate sia caso per caso alla fine di ogni capitolo, che nel capitolo conclusivo. L'idea insomma è quella di utilizzare la comparazione per "tirar fuori" le lezioni da apprendere<sup>4</sup>. Con l'avvertenza che la finalità di questo lavoro è *analitica*, non normativa. Ergo le lezioni che il lettore troverà qui presentate non sono ricette sulle cose da fare e da non fare, ma elementi interpretativi per l'analisi. Il tema dell'interpretazione è evidentissimo nella dizione inglese *lesson-drawing*: "costruire" o "disegnare" le lezioni significa interrogare l'evidenza empirica.

L'approccio "delle lezioni" si presta alla considerazione degli elementi olistici (che, è bene sottolinearlo, non esauriscono le esperienze qui presentate, ma neppure possono essere ignorati) e di radicamento istituzionale dei processi di cambiamento (Rose 1991, Dolowitz & Marsh 1996). Anche se molto resta da fare sul piano teorico, e non è questa la sede per una discussione scientifica sullo status dell'approccio, la costruzione delle lezioni sembra almeno avere qualche retroterra teorico – cosa che non si può dire della lettura semplicistica delle *best practices* come catalogo chiuso. Inoltre consente all'analista di andare un po' più in profondità. Per esempio, la seconda prassi suggerita dalla scheda 1.1 ("Disegnare l'architettura istituzionale dell'AIR con grande attenzione") tocca un tema fondamentale, quello del *design* delle istituzioni, ma cosa significa in pratica? È solo considerando lezioni esemplari, equivalenti funzionali, meccanismi che hanno prodotto il successo o il fallimento che l'immagine dell'architettura istituzionale risulta un poco più chiara. Infine, mentre le liste di prassi più o meno eccellenti e di successo seguono una logica monodirezionale, le lezioni possono anche essere negative, e quindi dirci cosa imparare dal fallimento.

La ricerca delle lezioni è stata condotta a partire da una griglia di comparazione simile per ogni studio del caso. La griglia utilizzata comprende una breve illustrazione del sistema politico e regolativo<sup>5</sup>, una disamina dell'evoluzione della riforma regolativa, l'ambito di applicazione dell'AIR, i problemi collettivi a cui essa viene associata (ad esempio, la riforma della pubblica amministrazione o la competitività), gli attori ed il processo dell'analisi di impatto, gli strumenti a supporto del processo (incluso il ruolo della consultazione), e infine le principali lezioni da apprendere.

Resta da spiegare la scelta dei casi. I criteri alla base della scelta sono i seguenti. Anzitutto, un'attenzione particolare ai casi europei, con cui il lettore italiano troverà più facile e forse più utile confrontarsi. Questo comporta naturalmente l'inclusione del caso dell'UE, sistema politico generatore della maggior parte delle regole introdotte ogni anno negli stati membri.

In secondo luogo, il confronto con la tradizione anglo-sassone, dove l'AIR ha conosciuto uno sviluppo maggiore. Si tratta sia di andare a visitare le terre di origine dell'AIR, sia di capire meglio il caso inglese, spesso citato nelle discussioni europee come esperienza di successo. Questo secondo criterio suggerisce di includere l'Australia, il

<sup>5</sup> Il punto diventa rilevante quando si va a calare l'AIR nei suoi fini ed impatti istituzionali. In un sistema regolativo come quello degli Stati Uniti, dove la regolazione risulta essere il compito delle agenzie indipendenti, l'AIR ha delle ricadute sui rapporti politici fra esecutivo ed agenzie regolative, mentre in sistemi regolativi basati sulla centralità del parlamento l'impatto politico dell'AIR ricade soprattutto nelle relazioni fra esecutivo e legislativo. Ci sono quindi sistemi dove l'AIR non tocca quasi il parlamento e sistemi dove l'analisi di impatto viene presentata dal governo al parlamento contestualmente alle proposte di legge di iniziativa governativa.

Canada, e il paese dove l’AIR è maggiormente progredita, vale a dire gli Stati Uniti.

In terzo luogo, il campione include sia casi frequentemente citati come esempi di successo, che paesi in cui l’AIR fa fatica a decollare. Il che porta all’inclusione della Francia e della Germania. Nel primo caso non si vedono molti risultati concreti. Esiste una disposizione legislativa apparentemente molto precisa, quasi pignola verrebbe da dire, ma in verità poco attenta ad aspetti fondamentali, quali la consultazione e l’analisi costi-benefici. Il caso tedesco – che pure ha prodotto una buona impostazione iniziale – è interessante perché è mancata la spinta post-decollo utile per mantenere l’AIR in quota e farla radicare nel sistema politico. Inoltre, il tema degli insuccessi conferma ancora una volta l’opportunità di esaminare l’Unione Europea.

Il quarto criterio è quello di considerare anche casi in cui lo stato della pubblica amministrazione rappresenta più un vincolo che un asso nella manica dell’AIR. Cosa succede quando l’AIR viene introdotta in sistemi amministrativi che non hanno la stessa consistenza professionale di quello degli Stati Uniti o della Francia? Ecco il caso del Messico pronto per raccontare la storia di cosa succede quando l’AIR si cala in contesti di pubblica amministrazione problematici. Il Messico è inoltre fondamentale per comprendere le pressioni dei processi di liberalizzazione e di integrazione economica sull’AIR. Il tandem NAFTA<sup>6</sup>- OCSE ha infatti creato, in un certo senso, l’esigenza di impiegare l’AIR in Messico per solidificare un cambiamento di cultura economica in corso.

La proposta al lettore è quella di iniziare il viaggio nel mondo dell’AIR proprio partendo dal Messico, per capire subito che questo strumento non è un lusso da “marziani” con strutture statali e amministrative di primissimo ordine, ma un processo dentro cui le riforme prendono senso. Dal Messico si visita il territorio NAFTA con gli Stati Uniti e il Canada. Il capitolo successivo, quello dell’Australia, prosegue l’esame dell’AIR nella famiglia di nazioni anglo-sassoni. Con il Regno Unito si completano i casi di questa famiglia e si entra in Europa. Seguono i casi europei (Danimarca, Francia, Germania, Olanda) e si chiude con l’UE. Il capitolo finale del volume presenta le conclusioni della ricerca.

<sup>6</sup> North-American Free Trade Agreement.

## Bibliografia

- Boitani A., Forti A., e F. Silva (a cura di) *Competitività e Regolazione. Nono Rapporto CER-IRS sull'industria e la politica industriale italiana*, Bologna, il Mulino.
- Czarniawska B. (1997) *Narrating the Organization. Dramas of Institutional Identity*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Dolowitz D., e D. Marsh (1996) 'Who learns from whom: a review of the policy transfer literature', *Political Studies*, XLIV: 343-57.
- DiMaggio P. e W.W. Powell (1991) 'The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields', in W.W. Powell and P. DiMaggio (a cura di) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 63-82.
- Dyson K., e K. Featherstone (1999) *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press: Oxford.
- Morlino L. e G. Sartori (a cura di) *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, il Mulino.
- Nomisma (1996) Il costo della regolazione pubblica sui bilanci delle famiglie e delle imprese, Rapporto per il Ministero della Funzione Pubblica, dattiloscritto, Bologna.
- Ostrom E. (1986) "An agenda for the study of institutions", *Public Choice*, 48, 3-25.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2000) *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione*, Roma: Presidenza del Consiglio (sito internet <http://www.funpub.it/air/>).
- Radaelli C.M. (1995) "Corporate direct taxation in the EU: Explaining the policy process", *Journal of Public Policy*, 15 (2): 43-71.
- Radaelli C.M. e F. Silva (1998) Le parole chiave della regolazione in A. Boitani, A. Forti e F. Silva (a cura di) *Competitività e Regolazione*, Bologna, il Mulino, 137-173.
- Rose R. (1991) "What is lesson-drawing?", *Journal of Public Policy*, 11: 3-30.
- Steinmo S., K. Thelen, e F. Longstreth (1992) (a cura di) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Zucker L. (1998) (a cura di) *Institutional Patterns and Organizations*, Ballinger: Cambridge (Mass.).

# L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano<sup>1</sup>

## Introduzione

La riforma della regolazione è stata introdotta in Messico all'inizio degli anni Novanta. Pur essendo così recente l'attenzione mostrata verso questo tema da parte del governo messicano, il Messico è oggi uno dei paesi nei quali la riforma della regolazione è divenuta una delle priorità dell'agenda politica del governo. In questi anni, costante è stato infatti il sostegno politico delle alte sfere del governo federale al processo di innovazione legislativa, né il passaggio dalla Presidenza Zedillo alla Presidenza Fox<sup>2</sup> ha comportato alcuna soluzione di continuità nell'azione riformatrice.

Ponendoci nella prospettiva di chi tenta di avanzare un commento a questo processo, proviamo a formulare una prima ipotesi interpretativa: la capacità mostrata dal Messico di rispettare le richieste avanzate dall'OCSE nel 1997, che sollecitavano l'adozione di provvedimenti regolativi in grado di rispettare criteri di efficienza ed efficacia, ha permesso al Paese di entrare a far parte, con rinnovata legittimazione politica, della schiera dei paesi socialmente ed economicamente più sviluppati, partecipando a pieno titolo ai più ampi processi del mercato mondiale. Inoltre, ancora una volta, ha legittimato l'adesione del Messico al NAFTA<sup>3</sup>, accanto a Canada e Stati Uniti. Dunque, se accettiamo questa interpretazione, il Messico, grazie ai buoni risultati raggiunti sul fronte delle innovazioni legislative ed amministrative, ha accreditato la propria partecipazione al più ampio scacchiere economico e sociale dei paesi OCSE.

Rispetto al programma di riforma della regolazione e, più in particolare, all'introduzione dell'Analisi di Impatto della Regolazione (d'ora in avanti AIR), il Messico sta indubbiamente ottenendo degli ottimi risultati, malgrado debba necessariamente affinare alcune metodologie per la raccolta e l'analisi dei dati.

L'Analisi di Impatto della Regolazione, introdotta nel 1996, è inserita all'interno di un programma più ampio: il *Programa de Mejora Regulatoria*, del quale è una delle componenti più rilevanti. Ciò rappresenta un sostanziale vantaggio per la sua istituzionalizzazione e corretta implementazione; è come se si trattasse di uno dei vagoni di un treno più grande, che sta viaggiando verso una meta prestabilita.

<sup>1</sup> Si ringrazia per le informazioni ed i chiarimenti offerti la COFEMER nella persona di Ali Haddou-Ruiz, coordinatore dell'AIR.

<sup>2</sup> Il Presidente Fox si è insediato nel dicembre del 2000.

<sup>3</sup> Trattato sulla creazione di un'area di libero scambio stipulato nel 1994 tra Stati Uniti, Canada e Messico.

## 2.1 Il profilo del sistema politico

Dal 1857 il Messico è una *repubblica rappresentativa, democratica, federale, composta da stati liberi e sovrani, uniti in una federazione secondo i principi della Costituzione*<sup>4</sup>. Il Messico è una Repubblica federale di tipo presidenziale nella quale il potere esecutivo viene esercitato direttamente dal Presidente della Repubblica, che presiede un governo di ministri da lui stesso nominati.

Il sistema politico messicano prevede la distribuzione dei poteri in un legislativo, un esecutivo e un giudiziario. Il potere legislativo spetta al Parlamento (*Congreso de la Union*), organizzato in forma bicamerale: la camera dei deputati ed il senato.

La camera dei deputati è composta da trecento deputati eletti secondo sistema maggioritario a turno unico in distretti elettorali uninominali e da duecento deputati eletti con un sistema di rappresentanza proporzionale, in base a liste regionali e circoscrizioni plurinominali. Le elezioni avvengono ogni tre anni e per ciascun deputato viene eletto un supplente.

Il senato si compone di due membri per ciascuno Stato e di due per il Distretto Federale; l'elezione avviene ogni sei anni e, come per la camera, per ciascun senatore viene eletto un supplente.

L'iniziativa legislativa spetta al Presidente della Repubblica (eletto a suffragio universale ogni sei anni), ai deputati e ai senatori eletti al Congresso dell'Unione e ai parlamenti degli Stati. Tutti i progetti di normative che non rientrino in sfere di competenza esclusiva di una delle due Camere vengono discussi da entrambe.

Il potere esecutivo dell'Unione vede al proprio vertice un solo individuo: il Presidente degli Stati Uniti del Messico al quale, in particolare, spettano i seguenti compiti<sup>5</sup>:

- Promulgare e rendere esecutive le leggi che formula il *Congreso de la Union*;
- Nominare, con l'approvazione del senato, i ministri, gli agenti diplomatici e i consulenti generali;
- Nominare, con l'approvazione del senato, gli ufficiali superiori dell'esercito e della forza aerea nazionale;
- Disporre della totalità della forza armata permanente (esercito terrestre, marina e aeronautica) per la sicurezza interna e la difesa esterna della federazione;
- Dirigere la politica estera e stipulare trattati internazionali, sottoponendoli all'approvazione del senato.

Il potere giudiziario a livello di Federazione<sup>6</sup> viene esercitato dalla Suprema Corte di Giustizia, dai Tribunali collegiali e unitari di circuito e dai Tribunali di distretto. L'amministrazione, il controllo e la disciplina del potere giudiziario della Federazione, ad eccezione della Suprema Corte di Giustizia della Nazione, sono competenza del *Consejo de la Judicatura Federal*.

Gli Stati membri della Federazione<sup>7</sup> assumono il *municipio* a base della loro organizzazione politica ed amministrativa. Ciascun municipio è governato da un Presidente o governatore municipale eletto con

<sup>4</sup> Costituzione politica de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 (d'ora in avanti Cost. EUM)

<sup>5</sup> Cost. EUM, art. 89

<sup>6</sup> Cost. EUM, art. 94

<sup>7</sup> Cost. EUM, 1917

elezione diretta ogni sei anni (per il Distretto Federale il governatore viene nominato direttamente dal Presidente). All'interno dei singoli stati, il potere esecutivo viene esercitato direttamente dal governatore, mentre il potere legislativo, relativamente alle materie di carattere statale e non federale, spetta ad un'assemblea eletta ogni tre anni.

Negli anni più recenti le trasformazioni intervenute nel sistema politico messicano, hanno profondamente cambiato lo stile e il contenuto stesso della regolazione. La modernizzazione iniziata negli anni Ottanta e proseguita negli anni Novanta ha contribuito in modo sostanziale a modificare le relazioni tra il governo e la società mediante la realizzazione di un sistema amministrativo decentrato.

Eventi recenti, come ad esempio le elezioni del Congresso del 1997, indicano che sta emergendo un sistema politico pluralistico e aperto, adatto a realizzare una pubblica amministrazione più trasparente nella quale le dinamiche clientelari proprie del passato sono andate via via diminuendo (Puma/Reg. 98).

Per comprendere a fondo l'evoluzione del processo di regolazione, occorre ripercorrere brevemente la storia del sistema politico messicano poiché è all'interno del processo evolutivo di quest'ultimo che si impianta il programma di riforma della regolazione.

Per buona parte di questo secolo, il sistema di governo messicano è stato definito come burocratico, gerarchico, autoritario e centralistico (Puma/Reg. 98). Il sistema politico era fondato su di un unico partito: il *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) il quale ha dominato la nazione e la politica dello Stato fino alla fine degli anni Settanta, ossia fino alla fondazione del moderno stato del Messico. In questo modello centralistico si distinguono due diverse relazioni di potere: una verticale, tra governo federale, statale e locale; e una orizzontale, tra legislativo, esecutivo e giudiziario.

In prospettiva verticale il Messico è diviso in 31 stati e un distretto federale per Città del Messico. Ciascuna delle 2377 municipalità è governata da un Presidente municipale e un piccolo consiglio con struttura di governo. Di per sé questa struttura, così organizzata, non è certo assimilabile ad uno stato centralistico ma, mentre la Costituzione attribuisce formalmente un importante potere decisionale ai livelli sub-nazionali di governo, nella realtà il potere politico e decisionale converge al centro, sul governo federale, il quale risulta essere l'attore principale delle decisioni regolative.

Anche nella prospettiva orizzontale il sistema messicano si caratterizzava, di fatto, per un struttura verticistica e centralistica. Il Presidente era situato al vertice della piramide ed era al contempo la massima autorità del *Partido Revolucionario Institucional*, il che lo poneva in condizione di influenzare fortemente tanto il potere legislativo quanto quello giudiziario. Le due camere del Congresso insieme con la Suprema Corte, erano subordinate alle decisioni prese dal Presidente e dai suoi ministri; le proposte di legge, preparate da un piccolo staff nei singoli ministeri, dopo essere state firmate dal Presidente, passavano al vaglio del Congresso, che le approvava assai rapidamente, spesso nel giro di una settimana. In questa organizzazione piramidale, la Costitu-

## Scheda 2.1 - Il ruolo delle Agenzie regolative in Messico

Le Agenzie regolative messicane hanno tre caratteristiche comuni (Puma/Reg. 98):

1. un alto grado di specializzazione tecnica;
2. la tendenza a concentrarsi sugli aspetti connessi alle specifiche soluzioni regolative e all'applicazione coattiva delle stesse, lasciando ai ministeri le problematiche relative alle scelte di fondo e ai profili tecnico-normativi delle politiche regolative;
3. un ampio grado di autonomia, in particolare finanziaria e nel reclutamento delle risorse umane.

Tuttavia, esse presentano anche alcune differenze. Relativamente alla loro autonomia dall'esecutivo, si possono distinguere quattro tipi:

1. *Indipendenti dall'Esecutivo:*

- La Banca del Messico (dal 1994);
- L'Istituto Nazionale Elettorale (IFE) (dal 1996).

2. *Indipendenti all'interno dell'Esecutivo:*

- La Commissione Nazionale per i Diritti Umani (CNDH) (dal 1992);
- La Commissione Nazionale per la Concorrenza (CFC) (dal 1994).

3. *Parzialmente autonome e tecnicamente indipendenti:*

- La Commissione per la Regolazione dell'Energia (CRE) (dal 1995)

4. *Tecnicamente Indipendenti dal settore ministeriale:*

- L'Agenzia Federale per le Comunicazioni (COFETEL) (istituita nel 1996);
- La Commissione Nazionale bancaria e per i valori mobiliari;
- L'Istituto Nazionale per l'ecologia ; la Commissione Nazionale per le Acque; il Servizio dell'Amministrazione Tributaria (dal 1997).

Sono poi state istituite altre agenzie competenti su aree specifiche, quali:

- L'Agenzia a difesa dei consumatori (1994);
- L'Agenzia a difesa dell'Ambiente (1993);
- L'Agenzia a difesa della famiglia e dei minori (1993).

La creazione delle Agenzie regolative (Puma/Reg. 98) viene ufficialmente giustificata dall'intento di rendere più efficace la politica regolativa. Tali regolatori, specializzati e più autonomi, hanno creato un importante contrappeso, in grado di controbilanciare il potere dei ministri e dei gruppi di interesse, incrementare la velocità con la quale la regolazione viene adottata, e migliorarne la qualità. D'altro canto sono emerse anche alcune osservazioni critiche: in generale, non sembra sussistere sempre la garanzia che le Agenzie regolative riescano ad agire in modo effettivamente autonomo dall'esecutivo. In primo luogo, sono tuttora i ministri a fissare le date degli incontri della maggior parte delle Agenzie; in casi rari lo fa il Presidente e ancora più di rado il senato. In secondo luogo, lo statuto giuridico delle Agenzie non ha sempre garantito la loro autonomia dai ministri. La maggior parte dei regolatori deve infatti sollecitare il proprio ministro affinché egli dia attuazione alle decisioni adottate. Inoltre, in molti casi le Agenzie sono carenti per ciò che riguarda la trasparenza dei processi decisionali e l'individuazione delle relative responsabilità. Ancora, la creazione di questa rete di Agenzie ha certamente comportato una innovazione, che però è parziale priva di un disegno organico ed esplicito. Infine, le prospettive più attraenti in termini di guadagno e prestigio offerte dalle agenzie hanno ridotto la capacità delle burocrazie ministeriali di reclutare professionisti della regolazione di elevata qualità.

Va poi detto che in importanti settori economici, come quelli della radiotelevisione e del trasporto merci, è peraltro assente un regolatore indipendente. Inoltre, a seconda dei casi, i poteri regolativi riconosciuti alle agenzie variano sia negli obiettivi che nell'ampiezza: ad esempio, la COFETEL è meno indipendente dal ministero dei Trasporti e Comunicazione di quanto non lo sia la Commissione sulla Regolazione di Energia dal ministero dell'Energia. Un ulteriore esempio anomalo è rappresentato dalla Commissione Nazionale per le Acque (CONAGUA), la quale, oltre ad avere un importante potere regolativo, ha anche compiti strettamente amministrativi (essa offre infatti lavoro a circa 24mila impiegati in tutto il paese).

Per alcuni aspetti, le Agenzie Regolative messicane sono simili al modello delle Commissioni regolative di settore degli Stati Uniti. Per altri, resta influente il modello francese del controllo ministeriale su soggetti titolari di concessioni.

zione era divenuta un oggetto di decisione politica, e veniva pertanto frequentemente modificata per appoggiare le decisioni prese al vertice, alcune anche relative al ruolo economico dello Stato.

Tutti i membri del Governo e i vertici delle agenzie regolative (Scheda 2.1) erano direttamente nominati dal Presidente. Il controllo

effettivo da parte di un piccolo gruppo di alti funzionari sulla maggior parte dei meccanismi del processo decisionale del governo ha avuto un impatto decisivo sul disegno e l'implementazione della riforma regolativa. La centralizzazione del sistema di governo ha quindi contribuito a ridurre l'efficienza, la trasparenza e la responsabilità stessa del governo. In sostanza, un tale approccio *top-down* alla formulazione delle politiche pubbliche ha determinato l'implementazione di programmi e di riforme confuse (nella forma così come nella sostanza), ritardate nel tempo o del tutto simboliche.

In forza del mandato ricevuto il Presidente, in quanto anche capo dell'esecutivo, gode, in base alla Costituzione, di un ampio potere discrezionale che gli consente di intervenire in campo normativo attraverso una varietà di strumenti regolativi, tra i quali i più significativi sono i regolamenti. Tra il dicembre 1982 e il dicembre 1994, sono state varate 107 nuove leggi e 57 sono state modificate.

Negli ultimi anni il sistema centralizzato ha rapidamente perso spessore, e al suo posto è emerso un sistema multipartitico: per la prima volta, nel 1997, il *Partido Revolucionario Institucional* ha perso la maggioranza nella camera dei deputati. Da questa data in poi il Messico ha assunto una veste più democratica, con un maggiore equilibrio tra il potere legislativo, esecutivo e giudiziario; il congresso federale e le assemblee locali stanno dunque iniziando ad esercitare autonomamente il proprio potere di regolazione (Puma/Reg. 98).

## 2.2 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione

In Messico, fino alla metà degli anni Novanta, la maggior parte della regolazione si basava essenzialmente sul principio del “comando e controllo”: i regolatori prestavano la loro attenzione prevalentemente alle regole e alle procedure piuttosto che ai risultati. Successivamente, nel dicembre 1994, l'amministrazione del Presidente Zedillo ha iniziato una nuova fase della riforma della regolazione: lo stesso giorno in cui il Presidente ha firmato, nel 1995, l'*Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial*, i governatori di tutti gli stati hanno co-firmato accordi coordinati con l'intento di assumere i nuovi programmi di riforma; il solo altro stato federale che ha adottato lo stesso metodo è l'Australia. Negli ultimi 15 anni la riforma della regolazione è divenuta l'elemento centrale di una riforma più vasta finalizzata a trasformare l'economia messicana, prima rivolta principalmente verso se stessa, in una economia aperta al mercato e alla concorrenza internazionale. Nel corso degli anni, la riforma della regolazione è avanzata in maniera costante: il Messico è il paese nel quale la riforma è progredita più velocemente che in tutti gli altri stati appartenenti all'OCSE (Puma/Reg. 98). Sicuramente, i risultati raggiunti sono da considerarsi anche in rapporto al quadro istituzionale di partenza: un paese in via di sviluppo con un sistema democratico debole e una pubblica amministrazione priva degli standard di efficienza ed efficacia propri delle moderne democrazie.



Nel corso degli anni Ottanta alcuni fattori, quali il prezzo del petrolio e l'impossibilità di far fronte ad un forte debito estero, sono stati all'origine di importanti modifiche intervenute sul vecchio modello economico messicano. Il Messico è stato uno dei primi paesi dell'America latina a fare dei principi dell'economia di mercato la pietra angolare del suo sviluppo economico (OCSE 99). Nel quadro del nuovo modello le politiche di stabilizzazione macro-economica sono state indirizzate verso la liberalizzazione e la privatizzazione; infatti, la maggior parte delle imprese prima in mano pubblica sono state vendute e nuovi investimenti sono stati rivolti alla creazione di infrastrutture (ad esempio, nel settore aeroportuale, ferroviario, satellitare, del gas naturale).

Secondo le valutazioni dell'OCSE (OCSE 99), in Messico, malgrado gli importanti investimenti realizzati per migliorare la qualità della regolazione, né i cittadini né le imprese possono ancora pienamente constatarne i vantaggi concreti; la transizione verso un'amministrazione trasparente, responsabile e attenta ai risultati ha avuto in Messico una buona partenza, ma ha ancora molta strada da fare. Ad esempio, alcuni ministeri non sono ancora riusciti a fare quel salto culturale tale da indurli a rinunciare ad un ruolo fortemente interventista. Lo sforzo di revisione e di modernizzazione del quadro di regolazione del paese che è stato compiuto, seppure impressionante per l'impegno e l'ampiezza, presenta tuttavia delle lacune, dei problemi e delle incoerenze che hanno diminuito i vantaggi concretamente conseguiti (OCSE 99).

A due anni di distanza da questa valutazione dell'OCSE, è tuttavia doveroso riconoscere i numerosi risultati ulteriori raggiunti dal Messico sul fronte delle riforme sia legislative che amministrative. È stato infatti attuato un poderoso processo di riforma che ha posto tra le sue priorità l'adozione di metodi atti a promuovere la più ampia partecipazione dei cittadini e delle imprese alle decisioni pubbliche<sup>8</sup>.

La realizzazione di nuove politiche in materia di privatizzazione e l'apertura del mercato e della concorrenza hanno avuto un impatto considerevole sul quadro regolamentare del Messico: tra il 1992 e il 1997, più del 90% della legislazione messicana è stata largamente modificata al fine di sostenere l'economia di mercato e i legami con l'economia mondiale e riformare le relazioni tra lo Stato federale, i singoli stati e le municipalità, oltre che con le imprese e i cittadini.

Nelle parti successive del lavoro sarà descritta l'evoluzione della riforma della regolazione prendendo come spartiacque il 1994 (anno dell'adesione del Messico al NAFTA e all'OCSE). Immediatamente dopo, nel 1995, viene siglato l'Accordo Presidenziale per la Deregolazione dell'Attività Imprenditoriale, che si può considerare il punto di svolta in tale processo di innovazione.

### **2.2.1 La situazione prima del 1994**

La giustificazione ufficiale della riforma della regolazione viene espressa dalla Commissione nazionale per il miglioramento della regolazione - COFEMER ([www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx) 2001): nei casi in cui la regolazione dell'attività economica non rispetta i criteri di efficienza ed effi-

<sup>8</sup> Questo aspetto sarà approfondito nel prosieguo del lavoro.

ca, quasi certamente produce ostacoli alla crescita delle imprese (in particolare quelle di dimensioni più piccole), determina un aumento dei prezzi per i consumatori, frena la produzione di posti di lavoro e peggiora la qualità dei servizi pubblici per i cittadini.

Nella fase iniziale della riforma (Scheda 2.2) le proposte si indirizzavano prevalentemente verso forme di *deregolazione* di specifici settori allo scopo di facilitare, a seguito dell'apertura dei mercati, lo sviluppo dei flussi di beni e capitali. In questo primo periodo è stata realizzata la deregolazione dell'autotrasporto merci e sono state formulate nuove regolazioni per migliorare la normativa in settori come quello portuale. In una fase successiva, l'intervento è stato finalizzato a favorire il flusso dei beni commerciali verso i mercati, sia nazionali che internazionali; questo obiettivo è stato raggiunto attraverso la stipula di trattati bilaterali e facilitando lo sviluppo dell'attività produttiva, fissando regole chiare ed accettate da tutte le imprese. In particolare, sono state adottate nuove leggi, quali ad esempio la *Ley Federal sobre Metrologia y Normalización* e la *Ley Federal de Competencia Económica*.

Uno dei fattori di ostacolo alla formazione di una regolazione di qualità era rappresentato dalla scarsa trasparenza nell'elaborazione delle nuove misure regolative: non vi erano meccanismi tali da assicurare consultazioni aperte. I cittadini difficilmente avevano la possibilità di esprimere proprie opinioni su proposte di provvedimenti dei quali essi stessi sarebbero stati i destinatari. Ad accrescere questo stato di insoddisfazione contribuiva lo scarso coordinamento tra i tre livelli di governo: federale, statale, e municipale; più istituzioni, infatti, regolavano la stessa materia ed ognuna chiedeva a cittadini ed imprese documentazione e informazioni differenti.

## Scheda 2.2 - Dalla deregolazione alla "migliore regolazione" (Contreras Astiazaran 2000)

### La prima fase

1989 - 1994 Piano Nazionale di Sviluppo

1989 Viene siglato un Accordo Presidenziale con il quale viene attribuito alla *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* (SECOFI) il compito di esaminare il disegno regolativo dell'attività economica nazionale

1989 Viene creata, all'interno della SECOFI, la *Unidad de Desregulación Económica* (UDE)

#### Gli obiettivi dell'Accordo

- Libera concorrenza;
- Sviluppo economico;
- Creazione di posti di lavoro.

#### Le strategie dell'Accordo

- Razionalizzare la regolazione;
- Stabilire le priorità.

#### La metodologia di lavoro

- Esaminare il disegno regolativo;
- Elaborare analisi e proposte;
- Sottoporle alle considerazioni dell'Esecutivo federale, essendo materie non di competenza della SECOFI.

#### I risultati quantitativi

- Più di 60 azioni concrete di deregolazione;
- Facilitazione dell'attività produttiva in settori con forte potenziale di sviluppo: autotrasporto merci, porti, navigazione, concorrenza, acqua, etc;

### *I risultati qualitativi*

- Maggiori possibilità di accesso e minori restrizioni per i cittadini;
- Maggiore dinamismo imprenditoriale.

### **Il contesto macroeconomico della prima fase**

- Inflazione elevata;
- Mancanza di credibilità, sia per il settore pubblico che per il settore privato;
- Incapacità di creare posti di lavoro;
- Rinegoziazione del debito estero;
- Regolazione di settore eccessiva, costosa ed incoerente con gli obiettivi di politica economica e sociale e con l'apertura alla concorrenza internazionale.

### *Le aperture del Messico verso l'esterno*

- 1993 entra nell'APEC<sup>9</sup>
- 1994 entra nel NAFTA
- 1994 entra nell'OCSE
- 1996 entra nel WTO<sup>10</sup>

### *Trattato di libero commercio*

- 1992 e 1999 Cile
- 1994 Stati Uniti e Canada
- 1995 Bolivia, Colombia e Venezuela
- 1998 Nicaragua
- 2000 Unione Europea e Israele

### **La fase attuale**

1995-2000 Piano Nazionale di Sviluppo  
Alleanza per la crescita economica

1995 Accordo Presidenziale per la deregolazione dell'attività imprenditoriale (ADAE)

### *Piano Nazionale di Sviluppo*

- Programma di deregolazione e semplificazione amministrativa;
- Migliore efficacia della regolazione vigente, eliminando i *Tramites*<sup>11</sup> e le richieste non necessarie.

### *Alleanza per la crescita economica*

- Realizzare un cambiamento nel modo di governare i processi economici, in particolare, relativamente alla creazione e alle attività delle imprese.

### *Accordo Presidenziale per la deregolazione dell'attività imprenditoriale*

- Obbliga le amministrazioni e le agenzie regolative a giustificare la richiesta di adempiere a formalità burocratiche, nonché i tempi di attesa necessari per la creazione e per lo svolgimento di attività economiche;
- Incarica la SECOFI di riesaminare le proposte di miglioramento della regolazione, esprimere un parere e darvi corso;
- Attraverso il Consiglio per la Deregolazione Economica (CDE), promuove e facilita la partecipazione delle imprese al processo di riesame.

### *Le attività dell'Accordo*

- Il riesame delle formalità burocratiche in vigore;
- Il riesame delle proposte di regolazione;
- L'esame della disciplina dell'attività economica;
- La collaborazione con le agenzie regolative.

### *L'obiettivo dell'Accordo*

- Promuovere una regolazione di qualità al fine di favorire la creazione e l'attività delle imprese.

<sup>9</sup> L'APEC: cooperazione economica Asia-Pacifico, istituita nel 1989, con l'obiettivo di migliorare e sostenere l'economia dei paesi aderenti.

<sup>10</sup> L'Organizzazione Mondiale del Commercio, nel 1994 sostituisce l'Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT).

<sup>11</sup> Documenti di cui si ha l'obbligo di conservare; atto burocratico o, in genere, qualsiasi richiesta di informazione che le persone fisiche o morali del settore privato sono tenute a dare alle amministrazioni o agenzie regolative per ottenere un beneficio o servizio. Per agevolare il lettore, nel testo sarà usato il termine formalità burocratiche. La riduzione delle formalità burocratiche è una delle priorità del programma di riforma della regolazione.

### *Il Processo di revisione*

- Le amministrazioni trasmettono le informazioni relative alle formalità burocratiche in vigore e alle nuove proposte;
- La SECOFI emette un parere in forma preliminare;
- L'amministrazione presenta le proprie osservazioni;
- La SECOFI emette un parere finale.

### *Il Registro Federal de Tramites Empresariales nell'Accordo*

- Vengono iscritti nel Registro le formalità burocratiche, i tempi e le modifiche a questi apportati dalla SECOFI nell'esame finale delle proposte;
- L'iscrizione nel Registro avviene attraverso la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Federazione;
- Dopo essere stati iscritti nel Registro, l'amministrazione non può richiedere documenti diversi da quelli già iscritti.

1996 La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* e la *Ley Federal sobre Metrologia y Normalizacion* stabiliscono alcuni obblighi, tra cui:

- Le amministrazioni devono preparare una *Manifestacion de Impacto Regulatorio* (MIR);<sup>12</sup>
- L'introduzione del silenzio-assenso e del silenzio-rifiuto.

1997 Viene riformata la *Ley Federal sobre Metrologia y Normalizacion*;

- Viene stabilito un procedimento complessivo per la preparazione e la revisione delle AIR delle proposte di NOMs<sup>13</sup>, precisando quanto disposto nella *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (art. 4A);
- Viene stabilita la "clausula del atardecer" per le NOMs (art. 51);<sup>14</sup>
- Viene stabilito il "principio de equivalencia" (art. 49)<sup>15</sup>

2000 Viene riformata la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. La nuova legge introduce, al Titolo Terzo A, il "Miglioramento della regolazione" ed istituisce la *Comision Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER) (art. 69-E). La riforma favorisce la trasparenza e la partecipazione dei cittadini e stabilisce che nelle nuove regolazioni i benefici siano superiori ai costi.

### *I risultati raggiunti*

- Maggiore trasparenza nel processo di elaborazione della normativa;
- Certezza giuridica;
- Aumento della partecipazione dei cittadini;
- Consolidamento delle istituzioni;
- Aumento della qualità della regolazione.

<sup>12</sup> Si tratta di ciò che in Italia viene indicato con Analisi di impatto della regolazione; da ora in poi AIR

<sup>13</sup> Si tratta di una norma che viene elaborata da un organismo nazionale di legificazione o dalla SECOFI, nei termini di quanto disposto dalla *Ley Federal sobre Metrologia e Normalizacion*.

<sup>14</sup> Quando non sussistono ragioni tali da giustificare l'adozione di una norma ufficiale messicana, le amministrazioni competenti, su propria iniziativa o sollecitate dalla *Comision Nacional de Normalizacion*, dalla *Secretaria* o dai membri del *Comité Consultivo Nacional de Normalizacion* corrispondente, possono modificare o cancellare la norma in oggetto senza seguire lo stesso procedimento che andrebbe percorso per la sua elaborazione.

<sup>15</sup> Quando una norma ufficiale messicana obbliga all'uso di materiali, processi, metodi di prova, meccanismi, procedimenti o tecnologie *specifici*, i destinatari delle norme possono richiedere un'autorizzazione all'amministrazione affinché li ponga nella condizione di utilizzare o applicare materiali, processi, metodi di prova, meccanismi, procedimenti o tecnologie *alternativi*. La richiesta per essere accettata deve essere presentata insieme ad un documento che provi, con evidenza scientifica ed obiettiva, che l'alternativa introdotta è in grado di realizzare gli obiettivi fissati dalla norma.

Alla fine degli anni Ottanta, la maggior parte dei provvedimenti rivolti a regolare l'attività economica erano inutili e spesso, persino, favorivano la corruzione nelle istituzioni in quanto altamente discrezionali (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx> 2001). Con l'obiettivo di sanare questa anomalia, nel 1989 viene creata all'interno della *Secretaria de Comercio y Fomento Industrial* (SECOFI) la *Unidad de Desregulación Económica* (Scheda 2.3) oggi trasformata in *Comision Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER). La Commissione ha contribuito ad eliminare numerosi provvedimenti considerati inutili e di ostacolo alla crescita economica.

## Scheda 2.3 - Il ruolo della Unidad de Desregulación Económica (UDE)

All'interno del programma con il quale il governo messicano si è posto l'obiettivo di promuovere la riforma della regolazione e migliorare la qualità delle procedure all'interno dell'amministrazione, il Presidente, dopo il 1989, ha istituito, all'interno della SECOFI, una nuova struttura con funzioni di controllo: la Unidad per la Deregolazione Económica (UDE). I compiti prima attribuiti all'UDE sono oggi stati trasferiti alla COFEMER (Scheda 2.6).

### La composizione dell'UDE

L'UDE era composta da circa quaranta esperti, prevalentemente economisti e giuristi, la metà dei quali esterni all'amministrazione. Data la sua composizione, assumeva un ruolo prettamente tecnico, e, all'occorrenza, era supportata da consulenti e consiglieri esterni che intervenivano su specifici settori.

### Il compito dell'UDE

Il compito dell'UDE era quello di coordinare i programmi di riforma della regolazione dei 31 stati membri e seguirne l'esecuzione. Il ruolo principale degli esperti era quello di esaminare le proposte di riforma che sarebbero poi state presentate al *Consejo para la Desregulación Económica* (CDE). Nel 1996, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* viene modificata al fine di rendere obbligatoria l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) per tutti i nuovi progetti di legge e i regolamenti di attuazione suscettibili di avere un'influenza sulle imprese. A seguito di questa innovazione normativa, il compito attribuito all'UDE e al CDE divenne quello di garantire la qualità delle analisi di impatto preparate dai ministeri; inoltre, l'UDE aveva il potere discrezionale di decidere se rendere pubbliche le proposte di riforma e le relative AIR.

## 2.2.2 L'attività e i risultati ottenuti dal 1995 al 2000

Nel 1995, una consultazione pubblica avviata dal governo evidenziava la necessità di adottare una strategia complessiva in grado di rendere più efficienti i servizi pubblici e permettere alle imprese di godere di pari opportunità di competizione sia sul mercato nazionale che sui mercati internazionali. Sulla base di questa consultazione, il governo federale assunse il compito di elaborare un programma di "migliore regolazione" che avrebbe permesso di ridurre i costi fiscali, aumentare la competitività imprenditoriale, consentire la creazione di posti di lavoro e migliorare i servizi pubblici. Nello stesso 1995, il Presidente Zedillo concretizzò la proposta approvando l'*Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial* (Scheda 2.4) il quale è stato successivamente sostituito e perfezionato dalla riforma della *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* approvata nel 2000.

## Scheda 2.4 - Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) (Puma/Reg. 98)

L'Accordo, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Federazione il 24 novembre del 1995, realizzò un cambiamento profondo nella politica di deregolazione economica. In particolare:

- Ha creato il CDE (Scheda 2.5) come organo di supporto tecnico e consultivo della SECOFI in materia di deregolazione economica;
- Ha conferito alla SECOFI la facoltà di formulare proposte di nuovi provvedimenti legislativi ed amministrativi e riformare quelli vigenti;
- Ha stabilito che le amministrazioni e le agenzie regolative avrebbero dovuto segnalare alla SECOFI, per la loro revisione, le formalità burocratiche che loro stesse dovevano applicare, così come gli schemi dei provvedimenti legislativi o amministrativi che elaboravano, in quanto relativi alla creazione o modificazione di formalità burocratiche, ovvero ai termini entro cui l'autorità incaricata per rilasciare o negare una licenza, un permesso, un certificato richiesto dall'impresa;
- Ha prestato il proprio appoggio ai governi statali e municipali nei loro rispettivi programmi di miglioramento della regolazione.

In questo modo l'Accordo migliora l'efficienza della regolazione vigente, elimina i passaggi discrezionali superflui e l'eccesso di atti burocratici che impediscono alle imprese – specialmente le micro, le piccole e le medie – di concentrare le loro attività sulla produzione e le vendite.

Dall'avvio del programma fu subito chiaro che, essendo gli imprenditori coloro che identificavano nei vincoli burocratici le cause di maggiore ostacolo alla loro attività (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx> 2001), l'esito del programma di "migliore regolazione" dipendeva direttamente dal grado della loro partecipazione. Tuttavia, una scorretta partecipazione dei settori imprenditoriali al processo di miglioramento della regolazione avrebbe potuto compromettere il buon esito del programma stesso; infatti, se da un lato, la "migliore regolazione" mostra molte delle caratteristiche di un bene pubblico, dall'altro rischia di favorire gli interessi privati di settori specifici a scapito di quelli diffusi, comuni a tutti i membri di una società. Per risolvere questa contraddizione, e quindi per riconoscere la legittima partecipazione degli imprenditori senza tuttavia dar vita a riforme contrarie a interessi generali, è stato creato un *Consiglio* pluralista che vede la partecipazione del settore privato, di quello sociale e dell'accademia, sì da garantire l'adozione di decisioni tanto trasparenti quanto fondate sulla considerazione di punti di vista differenti.

## Scheda 2.5 - Il ruolo del Consejo para la Desregulación Económica CDE (Puma/Reg. 98)

Il CDE istituito dall'ADAE come organismo di supporto tecnico e consultivo della SECOFI, è stato oggi sostituito dal Consiglio per il miglioramento della regolazione istituito all'interno della COFEMER. Tutti i membri uscenti del CDE<sup>16</sup> sono oggi componenti del nuovo Consiglio, mentre sono stati cooptati alcuni nuovi soggetti, quali: il Consulente giuridico del Presidente (CJEF), il Presidente della Commissione federale per la competitività economica, il Procuratore generale per la protezione dei consumatori e il Presidente (in carica) della Commissione dei ministeri statali per lo sviluppo economico.

### La composizione del CDE

Il Consiglio era composto da quattro ministeri: *Secofi*, *Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SECODAM), *Secretaria de Economía* e *Secretaria de Trabajo y Previsión Social*. Ne facevano inoltre parte: il governatore della Banca del Messico, cinque rappresentanti del settore imprenditoriale, quattro rappresentanti del settore accademico, tre delle unioni del lavoro e due rappresentanti dei lavoratori agricoli.

### Il compito del CDE

Il CDE assumeva prevalentemente un ruolo politico ed era presieduto dal responsabile della SECOFI. Il Consiglio svolgeva un ruolo determinante relativamente all'esame dei problemi più rilevanti ed alla ricerca di soluzioni possibili.

Il responsabile della SECODAM, nominato intenzionalmente vice-Presidente del CDE, partecipava al riesame dei processi. Il suo compito prioritario consisteva nel tentare di ridurre gli eccessi di discrezionalità amministrativa, potenziale fonte di corruzione. Nell'attuale processo di riesame dell'AIR, la SECODAM ha il compito di assicurare che i ministeri rispettino quanto previsto dalla legge circa il processo di riesame dell'AIR.<sup>17</sup>

### L'organizzazione del CDE

Il CDE si riuniva circa sei volte l'anno e la sua commissione esecutiva ogni sei settimane. Durante questi incontri venivano discusse le proposte di riforma e gli schemi di implementazione delle riforme approvate. Molte delle raccomandazioni formulate dal CDE venivano preparate dalla sua Commissione esecutiva. Questo gruppo di alto livello era co-presieduto dal responsabile dell'UDE e dal responsabile del Programma di Deregolazione del Consiglio Imprenditoriale del Messico, ed era presenziato dai vice ministri dei membri del CDE; in qualità di invitati, partecipavano agli incontri altri vice-ministri, funzionari statali e accademici. A ciascun incontro veniva presentato un dettagliato schema degli indicatori di *performance* dello stato della riforma e una lista delle proposte approvate ed implementate. La Commissione esecutiva decideva la formazione di gruppi di lavoro ad hoc con il compito di formulare nuove proposte di riforma.

<sup>16</sup> Informazioni ricevute a seguito di conversazioni con Ali Haddou-Ruiz.

<sup>17</sup> Informazioni ricevute a seguito di conversazioni con Ali Haddou-Ruiz.

In conformità con quanto disposto dall'*Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial*, l'amministrazione ha intrapreso un esame approfondito delle formalità burocratiche esistenti. Nel luglio 1999, 10 ministeri su 12 sottoposti a questo processo si sono impegnati ad eliminare circa il 50% delle formalità burocratiche e a semplificare e migliorare il 97% delle restanti.

L'ADAE ha fissato l'obiettivo di migliorare i progetti dei testi legislativi ed amministrativi; infatti, dopo il 1995, più di 400 progetti di legge e regolamenti di attuazione sono stati sottoposti a questo processo di analisi. In questo quadro, l'UDE ha migliorato importanti leggi-quadro come la legge sulle norme tecniche ed ha elaborato dei progetti di legge in altri settori, quali la razionalizzazione delle procedure del diritto civile e commerciale e, in particolare, la disciplina dell'attività creditizia. Nuove normative sono state inoltre elaborate per l'ambiente, i trasporti pubblici e le attività ispettive verso le imprese.

Le riforme hanno creato o potenziato gli organismi orizzontali affidando loro funzioni di sorveglianza e controllo della qualità. Si sono così create o consolidate strutture quali appunto l'UDE e la SECODAM e sono aumentati i poteri dell'*Ufficio del Consulente Giuridico del Presidente* (CJEF). Quest'ultimo si è visto riconoscere un ruolo particolarmente importante nel processo di riforma della regolazione. Infatti, egli riesamina tutte le proposte di legge che devono essere presentate al Congresso e tutte le misure regolative da implementare che richiedano la firma del Presidente (ad esempio, i Regolamenti, i Decreti e gli Accordi presidenziali). La funzione principale del CJEF è quella di verificare la legittimità costituzionale delle proposte regolative e degli atti presentati al Presidente. Ha inoltre il compito di richiedere il miglioramento della qualità delle nuove misure regolative e di bloccare ogni proposta di regolazione considerata di qualità insoddisfacente (Puma/Reg. 98).

Anche in questi ultimi anni il Messico ha continuato il suo cammino verso forme più moderne, efficaci ed efficienti di regolazione; infatti, prima la presidenza Zedillo ed ora la presidenza Fox, hanno promosso e sostenuto con forza il *Programa de mejora regulatoria*, che fissa le condizioni in base alle quali dare nuovo slancio al processo di riforma.

### **2.2.3 Il Programa De Mejora Regulatoria**

Nel marzo del 2000 il Congresso ha approvato unanimemente una strategia di miglioramento della regolazione, sollecitata più volte dal settore sociale e da quello imprenditoriale. All'interno del Programma per una migliore regolazione è stata costituita la COFEMER (Scheda 2.6). Il programma è stato presentato con la riforma della *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* la quale, approvata nel maggio 2000, stabilisce che vengano adottate forme trasparenti di regolazione e promuove le condizioni necessarie affinché i costi di conformità della normativa siano inferiori ai benefici che questa intende realizzare. Ciascuna amministrazione presenta, nel settore di sua competenza, una proposta di miglioramento della regolazione; successivamente la SECODAM, in applicazione del *Programa de Modernización de la Administración Pública* (Scheda 2.7), verifica l'adeguatezza delle misure adottate.

**Gli obiettivi del Programma:** (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx> 2001)

- Creare e mantenere un assetto regolativo trasparente ed efficiente, capace di trasformare il Messico in un paese nel quale le imprese esistenti possano svilupparsi e nuove imprese possano insediarsi;
- Eliminare gli ostacoli burocratici e i costi inutili imposti da una normativa federale anacronistica ed inadeguata;
- Promuovere la competitività delle imprese, favorire la crescita economica e creare maggiori e migliori posti di lavoro.

#### **La strategia messa in atto**

- Eliminazione o semplificazione delle formalità burocratiche per le imprese;
- Revisione e miglioramento delle proposte di regolazione legislative ed amministrative di carattere generale;
- Elaborazione di proposte di riforme legislative;
- Collaborazione con gli stati membri e con le municipalità;

#### **Gli attori coinvolti nel Programma**

Il Programma è redatto e coordinato dalla COFEMER con l'appoggio della SECODAM, della *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, della *Secretaría de Trabajo y Previsión Social*, della *Procuraduría Federal del Consumidor*, della *Consejería Jurídica*, della Banca del Messico e di settori imprenditoriali (il *Consejo Coordinador Empresarial - CCE*), sociali ed accademici.

#### **Il ruolo dei dirigenti superiori**

Con riferimento al *Programa de Mejora Regulatoria*, va ricordato che la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* prevede (art. 69-D) che i titolari delle amministrazioni e i direttori generali delle agenzie regolative dell'amministrazione pubblica federale debbano designare un funzionario pubblico con livello di dirigente superiore al quale viene affidato il compito di:

- coordinare il processo di *mejora regulatoria* all'interno dell'amministrazione o dell'agenzia regolativa corrispondente e verificarne la realizzazione;
- sottoporre all'opinione della COFEMER, almeno ogni due anni, un *Programa de Mejora Regulatoria*;
- firmare ed inviare alla Commissione le proposte di legge e le relative AIR<sup>18</sup> e le informazioni che devono essere iscritte nel *Registro Federal de Tramites y Servicios*.

#### **L'ambito territoriale**

Il Programma di migliore regolazione non è circoscritto al solo ambito federale. Infatti, in un accordo siglato nel 1995 (ADAE), gli stati della federazione hanno riconosciuto l'obbligo di promuovere programmi orientati a raggiungere gli obiettivi fissati al livello federale. Il governo federale, per parte sua, si è impegnato a prestare appoggio tecnico agli stati membri che ne avrebbero fatto richiesta. Il Programma e il suo Consiglio hanno stabilito una stretta collaborazione con i singoli stati e le varie municipalità sì da costruire un sistema di regolazione efficiente e coerente tra i tre livelli di governo.

<sup>18</sup> L'Analisi di Impatto della Regolazione è uno degli strumenti più rilevanti del Programma.



## I titolari del Programma

Sono titolari del programma: il Ministro dell'economia, il Ministro delle Finanze, il Ministro per il Controllo e lo Sviluppo Amministrativo, il Ministro del Lavoro e il Consulente Giuridico dell'Esecutivo Federale.

## Gli invitati permanenti

Sono invitati permanenti: il governatore della Banca del Messico, il Presidente della Commissione Federale competente, il Procuratore federale dei consumatori, almeno cinque rappresentanti del settore imprenditoriale e un rappresentante a livello nazionale dei settori accademico, del lavoro e agrario rispettivamente.

### Scheda 2.6 - Comision Federal de Mejora Regulatoria<sup>19</sup>

All'interno del Programma di miglioramento della regolazione è stata costituita la COFEMER: un organismo amministrativo decentrato della SECOFI con una propria autonomia tecnica ed operativa. La Commissione è stata creata tenendo fermo il principio di ridurre o non aumentare organismi burocratici inutili; infatti, sono stati trasferiti alla Commissione i compiti precedentemente assegnati all'UDE della *Secreteria de Economia*.

All'interno della Commissione è stato nominato un *Consiglio*, presieduto dal *Secretario de Comercio*, il quale assume la funzione di raccordo tra i settori: pubblico, sociale, accademico e privato.

#### Le funzioni

- Ha il compito di valutare la situazione federale della regolazione; può poi avanzare proposte su singoli settori da sottoporre a deregolazione ed elaborare proposte di nuova regolazione da presentare all'esecutivo federale;
- Deve garantire la trasparenza nel processo di elaborazione e di implementazione della regolazione e assicurarsi che i benefici dei singoli provvedimenti siano superiori ai loro costi;
- Riesamina le proposte di regolazione e le loro analisi di impatto. Al fine di garantire la qualità, la trasparenza e la partecipazione dei settori interessati, inclusi i cittadini, sia le proposte che le analisi di impatto devono essere rese pubbliche;
- Organizza il *Registro Federal de Tramites y Servicios*, il quale contiene, oltre ai documenti necessari alle imprese per svolgere la loro attività, anche quelli che riguardano la vita quotidiana dei cittadini (passaporti o certificati scolastici). Ciascuna amministrazione o agenzia regolativa deve indicare le proprie formalità burocratiche e renderle pubbliche prima del mese di maggio del 2003. Da questa data, non sarà possibile richiedere altri documenti aggiuntivi oltre quelli indicati nel Registro. L'iscrizione di nuove formalità burocratiche nel Registro o la modifica di alcune, deve avvenire in modo trasparente, si da permettere un'ampia informazione presso i settori produttivi interessati, e dopo aver ricevuto l'opinione della Commissione e ottenuto il suo consenso. Attraverso un atto legale, cittadini ed imprese possono comunque opporsi all'amministrazione che applica formalità burocratiche diverse da quanto previsto nel Registro. Oggi<sup>20</sup>, in prevalenza, le formalità burocratiche hanno tempi di attesa minori ai tre mesi; nel caso in cui per una di esse non sia stabilito un tempo specifico, il tempo massimo di risposta si riduce da quattro a tre mesi, trascorso il quale viene applicato il principio del silenzio rifiuto (*negativa ficta*), a meno che non sia stato esplicitamente comunicato che il silenzio vale assenso (*afirmativa ficta*).

<sup>19</sup> La Comision Federal de Mejora Regulatoria è stata istituita con la riforma della Ley Federal de Procedimiento Administrativo (art. 69-E).

<sup>20</sup> Ley Federal de procedimiento Administrativo.

All'interno del *Programa de Mejora Regulatoria*, la *Secreteria de Contraloria y Desarrollo Administrativo* (SECODAM), la quale ha subito nel corso degli anni una trasformazione sia nella struttura che nelle funzioni attribuitele (Tabella 2.1), ha il compito (sito internet <http://www.secodam.gob.mx> 2001) di realizzare un'Amministrazione Pubblica efficiente ed efficace, che sia in grado di implementare le sue attività in modo razionale e coerente con il programma che si è data; un'amministrazione che sia basata su una nuova cultura del servizio e orientata al soddisfacimento delle richieste dei cittadini. Inoltre, l'obiet-

tivo della SECODAM è quello di rendere più semplice e più diretto il rapporto tra Governo e cittadini, garantire che l'attività dei pubblici dipendenti sia orientata al soddisfacimento del bene collettivo e prevenire eventuali loro condotte irregolari o contrarie agli obblighi indicati nella *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Publicos*.

**Tabella 2.1 - L'evoluzione della SECODAM (sito internet <http://www.secodam.gob.mx> 2001)**

- 1958** La Ley de Secretaria y Departamentos de Estado crea la Secretaría de la Presidencia. Nello stesso anno viene creata la Secretaría del Patrimonio Nacional.
- 1976** Le funzioni di controllo e vigilanza ricomprendono le seguenti strutture:
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
  - Secr. De Programación y Presupuesto;
  - Secr. De Patrimonio;
  - Secr. De Asentamientos Humanos y Obras Públicas;
  - Secr. De Comercio;
  - Procuraduría General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.
- 1982** Viene avvertita la necessità di armonizzare e potenziare la funzione di controllo nel settore pubblico. A fronte di questa richiesta viene creato il Ministero federale del Controllore Generale (SECOGEF), il quale ha l'obiettivo di promuovere un servizio pubblico agile e rivolto al rispetto della legalità.
- 1994** A seguito della riforma della Legge organica della Amministrazione Pubblica federale sono stati modificati il nome e le attribuzioni della SECOGEF. Da questo momento infatti la Secretaría prende il suo nome attuale: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).
- 1996** Vengono riformate alcune leggi: la Ley Organica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales e la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. L'obiettivo è quello di ampliare le azioni degli organi di controllo e delle aree di ascolto.
- 2001** A seguito della riforma della Amministrazione Pubblica, la Secretaría diviene parte del Gabinete de Orden e Respeto. Gli obiettivi principali del Gabinete e della SECODAM in particolare sono:
- a) la prevenzione della corruzione nella p.a.;
  - b) la creazione di una cultura della trasparenza.

Dal 1994 l'amministrazione messicana ha dunque posto tra le sue priorità nazionali lo sviluppo della pubblica amministrazione. Nell'aprile del 1995, con la pubblicazione del regolamento interno, viene costituita la *Unidad de Desarrollo Administrativo* (UDA) la quale dipende direttamente dal titolare della SECODAM. L'articolo 10 del Regolamento Interno della SECODAM attribuisce all'UDA le seguenti principali funzioni:

- Promuovere, facilitare e realizzare lo sviluppo amministrativo nell'amministrazione pubblica federale, anche attraverso la formulazione del *Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal*;
- Sostenere il processo di riforma dell'amministrazione attraverso strutture efficienti ed efficaci, capaci di aumentare la qualità dei servizi offerti, tenendo conto delle esigenze degli stessi utenti dell'amministrazione;
- Contribuire allo sviluppo, tra i dipendenti pubblici, di una cultura dell'amministrazione di qualità.

Il Programma di Modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica 1995-2000 (PROMAP) si colloca all'interno del *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000 (PND) e viene descritto negli articoli 22, 26, 27, 28 e 29 della *Ley de Planeación*. Le sue linee generali derivano da un'analisi realizzata dalla SECODAM in collaborazione con l'amministrazione pubblica federale e tenendo conto delle proposte di tutti i settori della società che partecipano al Foro della Consultazione popolare sulla modernizzazione e lo sviluppo dell'Amministrazione pubblica Federale, mantenendo anche una coerenza con altri programmi settoriali propri del PND.

La SECODAM, in conformità con quanto disposto dal decreto legge istitutivo del Programma di Modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica, presentato all'Esecutivo Federale il 28 maggio 1996, ha la responsabilità di promuovere, facilitare e applicare questo Programma. L'UDA, al fine di rendere più agevole l'implementazione e la valutazione del PROMAP, ha realizzato una serie di guide metodologiche, corsi e conferenze che hanno permesso uno sviluppo dell'organizzazione interna all'Amministrazione del Governo Federale in grado di favorire il miglioramento dei servizi rivolti ai cittadini. All'inizio di questo processo di riforma, il Programma di Modernizzazione ha registrato importanti risultati di carattere generale che attestano un primo passo verso la trasformazione delle istituzioni, il miglioramento dei servizi e la realizzazione di standard di qualità. Nella seconda tappa, la strategia del Programma è quella di consolidare il processo di modernizzazione dell'amministrazione attraverso il miglioramento dei progetti, processi e attività di ciascuna istituzione.

### **2.2.4 Un'analisi comparata del disegno regolativo negli organismi decentrati**

Il *Programa de Mejora Regulatoria* prevede che lo Stato centrale fornisca il suo sostegno sia agli Stati membri che alle diverse municipalità nella formulazione dei programmi di miglioramento della regolazione e nella loro implementazione. Fino ad una data molto recente, a dispetto della struttura federale del Messico, gli stati membri e le municipalità dovevano più che altro adeguarsi alle decisioni prese al centro; è oggi in atto un processo di decentramento che sta conducendo gli stati verso forme amministrative sempre più indipendenti. Ciascuno dei 31 stati membri, il distretto federale di Città del Messico e i 2377 comuni dispongono di importanti poteri di regolazione su particolari tematiche, quali: l'occupazione del suolo, i servizi urbani in rete, la concessione di licenze e permessi alle imprese. Per soddisfare la forte domanda di decentramento, il governo federale ha promosso la riforma della regolazione a livello federale ricorrendo principalmente a strumenti quali lo scambio di informazioni e la diffusione delle migliori pratiche di regolazione. Un esempio di intervento diretto è stato quello realizzato in passato dall'UDE per migliorare il sistema di regolazione del Distretto Federale di Città del Messico. Si tratta di un progetto di ampia portata realizzato tra il 1994 e il 1997 in collaborazione tra l'UDE, la municipalità di città del Messico e la SECODAM. Questo progetto ha permesso di sopprimere circa il 40% delle formalità burocratiche e di riformare più di 14 leggi e decreti. Nel vecchio sistema centralistico il capo del Distretto Federale era nominato direttamente dal Presidente. Nel 1994 una riforma costituzionale ha dato al distretto federale di Città del Messico uno status politico, giuridico ed amministrativo simile a quello degli altri 31 Stati.

Tuttavia, malgrado la grande attenzione prestata a questo tema, la complessità del disegno regolativo presente a tutti i livelli di governo (Federale, Statale e Municipale) ha rappresentato un ostacolo alla

creazione di nuove imprese produttive (CCE; CEESP 2001). Quindi, al fine di favorire la creazione di nuove imprese, il *Consejo Coordinador Empresarial* (CCE) ha promosso ed approvato il processo con il quale viene migliorato l'assetto regolativo negli organismi federali.

Dal 1998, anno in cui inizia la ricerca, il CCE ha analizzato la qualità dell'assetto regolativo negli organismi federali ed ha reso pubbliche le attività degli stati e le opinioni degli imprenditori, con l'obiettivo di stimolare un dibattito sulla materia e favorire la diffusione delle migliori pratiche nazionali. Dopo quattro anni, la maggior parte degli stati ha indicato gli strumenti necessari per portare a termine programmi di miglioramento della regolazione, quali ad esempio: *laboratori* di "migliore regolazione"; *consigli* ai quali partecipano i settori imprenditoriali; *registri pubblici* delle formalità burocratiche, procedure per la loro revisione e progetti di regolazione.

Lo studio comprende due parti: un'analisi del disegno istituzionale e una consultazione che tenga conto delle opinioni degli imprenditori. Il primo tipo di analisi ha l'obiettivo di verificare quanto gli strumenti adottati siano capaci di produrre una regolazione di qualità. Il secondo tipo di analisi ha permesso di valutare la qualità del disegno regolativo tenendo conto del punto di vista dei diretti interessati.

Lo standard nazionale della regolazione (CCE; CEESP 2001), considerando sia gli strumenti adottati per conformarsi alle pratiche di buona regolazione, sia la percentuale di opinioni favorevoli espresse sulla qualità del procedimento e la risoluzione delle formalità burocratiche, è ancora molto basso. Tuttavia, è indubbio che, tra il 1998 e il 2000, gli organismi federali hanno fatto registrare un grande salto in avanti circa gli strumenti adottati nei loro rispettivi programmi di miglioramento della regolazione. Ad esempio, mentre la media nazionale in termini di effettivo utilizzo degli strumenti di buona prassi regolativa era del 48% nel 1999, ha raggiunto il 62% nel 2000. In particolare, i risultati più significativi sono stati conseguiti rispetto agli strumenti amministrativi adottati (il 53% nel 1999, il 67% nel 2000) e al riesame delle formalità burocratiche e dei progetti regolativi (il 48% nel 1999, il 68% nel 2000).

### **2.3 Ambito di applicazione e processo dell'air**

Nel 1996, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* è stata modificata al fine di rendere obbligatoria l'Analisi di Impatto della Regolazione (Scheda 2.8) per tutti i nuovi progetti di legge e i regolamenti di attuazione suscettibili di avere un'influenza sulle imprese. L'obiettivo prioritario dell'AIR è quello di giustificare la necessità di presentare una proposta legislativa ed amministrativa. La sua formulazione deve rispettare alcuni principi: una esposizione chiara del problema, la descrizione delle alternative regolative considerate e degli strumenti previsti per la loro applicazione, un'analisi di ciò che potrebbe accadere se la regolazione proposta non venisse accettata o risultasse inutile (opzione zero), una descrizione delle consultazioni realizzate, e infine la stima dei potenziali costi e benefici.

**L'importanza del processo AIR**

- Permettere che le normative raggiungano gli obiettivi fissati senza imporre costi inutili alla società;
- Promuovere normative più semplici e chiare;
- Contribuire alla realizzazione di un nuovo modo di governare, nel quale venga privilegiata la trasparenza, l'analisi e la partecipazione della società alle decisioni dello Stato.

**Le ragioni per cui è stata istituita l'AIR**

- Migliorare la qualità dei progetti prima dell'inizio del riesame;
- Decentrare il programma di "miglioramento della regolazione";
- Creare una metodologia concreta di "educazione alla buona regolazione".

**I fondamenti giuridici dell'AIR**

- 1996 Riforma alla *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*
- 1997 Articolo 45 della *Ley Federal sobre Metrologia y Normalizacion*
- 2000 Articoli 69-I e 69-K della nuova *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

**I propositi dell'AIR**

- Obbligare il governo a giustificare le proprie attività di regolazione;
- Migliorare il processo di elaborazione e la qualità dei progetti regolativi;
- Facilitare e velocizzare il riesame dei progetti;
- Promuovere una discussione obiettiva circa i vantaggi e gli svantaggi e permettere una reale consultazione pubblica;
- Ottenere una maggiore coerenza e legittimazione nelle azioni del governo.

**Come migliorare la qualità e la fattibilità dell'AIR**

- Iniziare il prima possibile l'elaborazione dell'AIR;
- Migliorare il grado di analisi in funzione dell'importanza dei progetti;
- Sviluppare strategie per la raccolta dei dati;
- Raccogliere sempre le opinioni di tutti i settori interessati;
- Prestare una maggiore attenzione verso le regolazioni di impatto ampio.

In una certa misura, l'implementazione della metodologia dell'AIR ha permesso (e questo aspetto ha contribuito ad accrescere la rilevanza del nuovo processo di analisi) di decentrare lo sforzo di miglioramento della regolazione dato che, prima di trasmettere la proposta alla COFEMER<sup>21</sup>, ciascuna amministrazione deve, conformemente ai criteri stabiliti nel manuale, valutare i propri progetti. In questo modo viene introdotto, all'interno dell'amministrazione, il principio di responsabilità. Successivamente, il riesame dell'AIR da parte di una Commissione esterna all'amministrazione impone una maggiore trasparenza al processo normativo e migliora la qualità stessa dei provvedimenti. Questo procedimento preventivo è significativo in quanto permette di assimilare buone pratiche regolative in una fase intermedia del processo di revisione, cioè quando è ancora possibile apportare delle modifiche (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx> 2001).

Uno degli obiettivi dell'AIR è quello di favorire un cambiamento culturale tra i regolatori. A ciò ha contribuito in parte l'elaborazione di un dettagliato manuale rivolto ai funzionari dei ministeri. Una prima bozza di manuale redatta dall'UDE fu presentata ai ministeri nel giugno del 1997, mentre la versione finale fu distribuita sull'intero territorio del governo federale nel settembre del 1997.

Una nuova versione del manuale AIR è stata presentata nell'ottobre del 2000 (le parti successive del lavoro faranno riferimento a questa

<sup>21</sup> Il processo di riesame dell'AIR sarà descritto in uno dei paragrafi successivi.

versione) e una nuovissima stesura è prevista entro la fine del 2001. Le novità introdotte nel processo di AIR sono state elaborate con la riforma della *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (paragrafo terzo), la quale consolida ed estende gli obiettivi del programma di riforma della regolazione. Essenzialmente, la versione del 2000 si differenzia da quella del 1998 per aver introdotto alcuni paragrafi: in particolare quello relativo alla revisione dell'AIR, nel quale viene illustrato con precisione il processo di riesame dell'AIR da parte della COFEMER; quello relativo alla possibilità di presentare un'AIR semplificata; e quello che permette alla COFEMER, in alcuni casi eccezionali, di esentare le amministrazioni dall'obbligo di elaborare un'AIR. Invece, rispetto alla sezione costi-benefici le due versioni coincidono in ogni loro parte.

### **2.3.1 I provvedimenti oggetto dell'AIR**

La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (art. 69-H) prevede che un'amministrazione, o un'agenzia regolativa, quando elabora uno schema di disegno di legge, di decreto legislativo, o di atto amministrativo a carattere generale (quali ad esempio: regolamenti, decreti, accordi, norme ufficiali messicane, circolari), deve presentarlo alla COFEMER accompagnato da AIR. Ci sono sanzioni automatiche per i funzionari che omettono di inviare (anche soltanto una volta) gli schemi di provvedimento per i quali tale obbligo sussiste e le relative AIR alla COFEMER, nonché per i responsabili della Gazzetta ufficiale della federazione nel caso in cui questa pubblichi normative che non sono in regola dal punto di vista degli adempimenti alla procedura di revisione. Le sanzioni prevedono la rimozione dall'incarico e la sospensione dai pubblici uffici per un minimo di un anno<sup>22</sup>.

L'obbligo<sup>23</sup> di presentare le proposte di regolazione e le relative AIR alla COFEMER non viene applicato alle materie di carattere fiscale o a queste direttamente collegate, alle materie riguardanti il patrimonio federale e le responsabilità dei pubblici dipendenti, ai servizi elettorali e alla giustizia agraria e del lavoro, ai provvedimenti emessi dal Ministero della Difesa e della Marina. Inoltre, per gli accordi, non viene richiesta l'elaborazione dell'AIR ma, prima della loro sottoscrizione, è necessario richiedere e prendere in considerazione l'opinione della COFEMER. La stessa COFEMER<sup>24</sup> può esentare le amministrazioni dall'obbligo di elaborare un'AIR quando la proposta considerata non implica costi di conformità per i destinatari; infine, possono essere esentate dall'obbligo di presentare un'AIR le proposte che adeguano diritti o tariffe a formule prestabilite (ad esempio, adeguamenti al tasso d'inflazione).

### **2.3.2 I destinatari dell'AIR**

La formulazione dell'AIR prevede che l'amministrazione debba indicare i gruppi (individui ed imprese) sui quali la regolazione proposta produrrà un impatto. Nel caso si tratti di progetti di impatto ampio o medio, dovranno essere allegate all'AIR le informazioni circa il numero e la posizione geografica degli attori appartenenti a ciascun gruppo direttamente coinvolto.

<sup>22</sup> Informazioni ricavate da una conversazione con Ali Haddou-Ruiz.

<sup>23</sup> Manual para la elaboracion de la Manifestacion de Impacto Regulatorio ottobre 2000, COFEMER, [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).

<sup>24</sup> Ibidem, Exencion de MIR, p.4, [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).

Questi possono essere:

- Le imprese (distinguendo tra grande, piccola e media e tra quelle già presenti sul territorio e quelle che nasceranno successivamente), specificando ciascuno dei settori coinvolti;
- I consumatori o gruppi di individui coinvolti;
- Le amministrazioni o agenzie regolative che, a causa del provvedimento proposto, incontreranno dei costi o avranno ridotte le proprie disfunzioni amministrative;
- Altri gruppi coinvolti che non sono stati menzionati.

### 2.3.3 Il processo dell’AIR e gli attori coinvolti

#### a) Gli attori incaricati di predisporre l’AIR

È il sottosegretario o direttore generale<sup>25</sup>, designato dall’amministrazione in quanto responsabile del programma di “miglioramento della regolazione”, che ha l’obbligo di presentare alla COFEMER la nuova proposta di regolazione insieme con la rispettiva AIR. Coloro che preparano la bozza di AIR sono prevalentemente economisti, sebbene vi siano anche dei giuristi ed alcuni ingegneri.<sup>26</sup>

#### b) Gli attori che controllano l’AIR

Nel nuovo processo di AIR un ruolo rilevante viene assunto dalla COFEMER, alla quale vengono attribuite le responsabilità prima affidate all’UDE. La COFEMER ha essenzialmente il compito di riesaminare le AIR preparate dalle amministrazioni, ma non ha il potere di porre un veto. È articolata in due gruppi di lavoro: il primo è composto da quaranta professionisti, suddivisi equamente tra economisti e giuristi, rientrano in questo gruppo anche alcuni ingegneri e *policy analysts*; il secondo è di supporto al primo ed è formato da un gruppo di lavoro di venticinque persone<sup>27</sup>.

#### c) La procedura dell’AIR

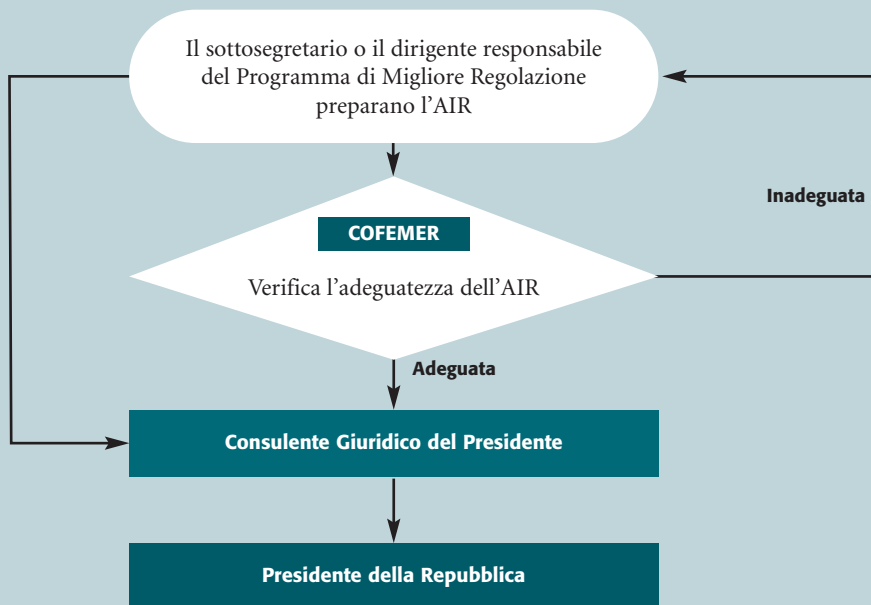
L’amministrazione deve presentare l’AIR alla COFEMER (Figura 2.1) almeno trenta giorni prima della data in cui si vuole emettere l’atto o sottoporlo alle considerazioni del Titolare dell’Esecutivo Federale. Eccezionalmente, quando il progetto modifica provvedimenti che devono essere aggiornati periodicamente o quando si tratta di provvedimenti che hanno come oggetto situazioni di emergenza<sup>28</sup>, la COFEMER può autorizzare le amministrazioni a presentare l’AIR, nel primo caso, lo stesso giorno in cui il progetto viene sottoposto al Titolare dell’Esecutivo, nel secondo caso, fino a venti giorni dopo. Malgrado la legge preveda che l’amministrazione presenti l’AIR alla COFEMER quando le proposte sono già state elaborate, la procedura, come da manuale, sollecita le amministrazioni a valutare, fin dalla fase iniziale della sua elaborazione, rischi, costi e benefici, destinatari del progetto, alternative regolative o non regolative individuate. A tal fine, viene raccomandato alle amministrazioni di consultare la COFEMER prima di preparare l’AIR ed avviare quindi con essa una discussione informale che consenta di arricchire l’elaborazione delle proposte e agevolare il successivo riesame della stessa COFEMER.

<sup>25</sup>Nella Review dell’OCSE del 1999, veniva espressamente sollecitata, al fine di migliorare la qualità l’AIR, una maggiore responsabilità delle alte sfere politiche nel processo di AIR. Si auspicava che l’AIR venisse firmata da un ministro o un vice ministro (o un direttore generale per gli atti di media importanza) (p.57). Dunque, il Messico sembra essersi velocemente adeguato alle richieste avanzate dall’OCSE.

<sup>26</sup> Informazioni ricevute a seguito di una conversazione con Ali Haddou-Ruiz.

<sup>27</sup> Informazioni ricevute a seguito di una conversazione con Ali Haddou-Ruiz.

<sup>28</sup> Manual para la elaboración de Impacto Regulatorio ottobre 2000, COFEMER, Exención de MIR, p.1, [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).



### d) Il riesame dell'AIR e della proposta regolativa

Affinché la COFEMER possa riesaminare un progetto regolativo ed esprimere un parere su di esso, è necessario che l'elaborazione dell'AIR sia il risultato di una discussione obiettiva degli aspetti più rilevanti del progetto in questione<sup>29</sup>. Se la COFEMER giudica non soddisfacente l'elaborazione dell'AIR può richiedere all'amministrazione degli approfondimenti o delle modifiche entro i dieci giorni seguenti alla sua ricezione. Se l'AIR continua ad essere considerata carente in qualche sua parte e se si tratta di un progetto per il quale si attende un impatto ampio sull'economia o un effetto sostanziale su di un settore specifico, la COFEMER può richiedere all'amministrazione o agenzia regolativa competente la designazione di un esperto il quale dovrà riesaminare l'AIR e presentare, entro i quaranta giorni dalla sua designazione, i relativi commenti sia alla COFEMER stessa che alla propria amministrazione.

La COFEMER ha un tempo massimo di trenta giorni per emettere un parere preliminare sul progetto e sull'AIR; i trenta giorni vanno considerati a partire dal recepimento dell'AIR, dagli approfondimenti o correzioni pervenute e dai commenti presentati dall'esperto. Il parere espresso dalla COFEMER, che può essere preliminare (parziale) o finale (totale), deve includere le osservazioni provenienti dai settori interessati e valutare se le azioni previste dal provvedimento sono conformi al mandato della Commissione: ossia promuovere la trasparenza nell'elaborazione e nell'implementazione delle regolazioni proposte e garantire che i benefici siano superiori ai costi.

<sup>29</sup> Manual para la elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio octubre 2000, COFEMER, Exención de MIR, p.2, [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).



Nel caso in cui l'amministrazione non accolga il parere della COFEMER, deve comunicare per iscritto a quest'ultima, prima di emettere o sottoporre il progetto alle considerazioni dell'Esecutivo, i motivi del suo dissenso, affinché la stessa COFEMER possa emettere un parere finale entro i cinque giorni seguenti. Il parere finale della COFEMER non è vincolante (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx> 2001) e se il parere espresso riguarda uno schema di disegno di legge o di un *regolamento*<sup>30</sup>, il Consulente giuridico del Presidente (CJEF) ha l'obbligo di ricevere il parere, ma può decidere autonomamente se prenderlo in considerazione o meno.

Il CJEF riceve l'AIR e il parere della COFEMER e li sottopone, insieme alla proposta di regolazione, alle considerazioni del Presidente della Repubblica. Il CJEF<sup>31</sup> deve esaminare le AIR per tutte le regolazioni che controlla (proposte legislative, *reglamentos* e accordi); può anche annullare le decisioni della COFEMER relativamente alle esenzioni di norme che richiedono la firma del Presidente (si tratta di quelle proposte nelle quali sono assenti i costi di conformità, che devono essere aggiornate periodicamente o che coinvolgono situazioni di emergenza).

### e) La pubblicità delle proposte di regolazione e delle AIR

La COFEMER deve rendere pubbliche le proposte e le AIR corrispondenti nel momento in cui le riceve; deve, allo stesso tempo, rendere pubblici anche i pareri, le autorizzazioni e le esenzioni che emette<sup>32</sup>. Entro i primi sette giorni di ciascun mese, la COFEMER rende pubblica sulla Gazzetta Ufficiale della Federazione la lista dei progetti ricevuti e dei pareri, autorizzazioni ed esenzioni espresse nel mese precedente<sup>33</sup>. La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Federazione dei provvedimenti sottoposti ad AIR è possibile solo se accompagnati dal parere finale della COFEMER o da una dichiarazione che dimostra che la stessa COFEMER non ha emesso un parere entro i trenta giorni disponibili. Rendere pubbliche le proposte e le relative AIR migliora la loro qualità, la trasparenza del processo favorisce infatti una maggiore coerenza delle azioni di governo e permette, ai diretti interessati dei provvedimenti, alle altre amministrazioni e al Congresso dell'Unione, di conoscere con maggior precisione e facilità le proposte di regolazione elaborate dall'Esecutivo Federale. Si tratta quindi anche di una forma di *controllo circolare* tra i diversi livelli dell'amministrazione.

### f) L'AIR semplificata

In alcuni casi eccezionali è prevista una particolare tipologia di AIR: la *semplificata*. In tali circostanze l'amministrazione può limitarsi ad elaborare solo alcune sezioni del manuale: a) la definizione del problema; b) le soluzioni proposte; c) l'identificazione e la descrizione delle formalità burocratiche. In particolare, viene presentata un'AIR semplificata nei seguenti casi:

- Quando, assumendo il parere espresso dalla COFEMER, i benefici del provvedimento sono chiaramente superiori ai costi;

<sup>30</sup> Decreto presidenziale.

<sup>31</sup> Da una conversazione con Ali Haddou-Ruiz.

<sup>32</sup> Su richiesta dell'amministrazione competente, se la COFEMER attribuisce alla pubblicità del provvedimento la possibilità di compromettere il raggiungimento dei risultati sperati, può decidere di fornire le relative informazioni solo quando il provvedimento viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Federazione.

<sup>33</sup> Manual para la elaboración de Impacto Regulatorio ottobre 2000, COFEMER, p.3, [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).

- Quando le nuove proposte devono modificare provvedimenti che per loro natura devono essere aggiornati periodicamente (ciò vale quando le modifiche non comportano modifiche sostanziali alle discipline vigenti).

Tuttavia, in questi casi, l'amministrazione deve comunque richiedere per iscritto l'autorizzazione della COFEMER.

### **2.3.4 Le sezioni in cui si articola l'AIR**

Per ogni proposta di regolazione, ciascuna amministrazione deve predisporre uno schema di AIR la cui descrizione deve essere il più possibile precisa e chiara, affinché possa essere compresa anche da coloro che non sono esperti del tema. Il responsabile dell'amministrazione deve presentare la proposta di regolazione specificando chiaramente il suo obiettivo, la strategia per raggiungerlo ed i suoi effetti attesi. Lo schema a cui ciascuna AIR deve attenersi si articola in sei sezioni<sup>34</sup>:

1. L'obiettivo della regolazione proposta;
2. Le alternative considerate e le soluzioni prospettate;
3. La realizzazione e l'implementazione della proposta;
4. Le consultazioni;
5. I costi ed i benefici attesi;
6. L'identificazione e la descrizione delle formalità burocratiche previste.

#### **1) L'obiettivo della regolazione proposta**

In questa sezione viene descritto il problema, il suo fondamento giuridico e le regolazioni vigenti sulle quali il provvedimento proposto può avere un impatto. Deve essere preparato un elenco delle situazioni o condotte che il provvedimento vuole normare o controllare (i problemi da risolvere); la descrizione di tali situazioni deve essere chiara, concisa e non tecnica. Se il problema non è ben identificato, aumenta la probabilità che l'intervento proposto dal governo ecceda le intenzioni e imponga costi inutili alle imprese; in seguito, deve essere identificato il fondamento giuridico della disposizione proposta e le disposizioni giuridiche già in vigore che entrano in relazione con la stessa. Infatti, nel caso esistano regolazioni già vigenti che entrano in relazione con il tema da regolare, devono essere elencate e deve essere indicata la loro data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della federazione, descritto il contenuto, indicati i ministeri che le applicano e le ragioni per le quali risultano insoddisfacenti.

#### **2) Le alternative considerate e le soluzioni proposte**

Il governo federale spesso non dispone delle risorse finanziarie, professionali e delle informazioni necessarie per risolvere molti problemi. Per questo motivo è importante scegliere, tra le varie alternative presenti, quella che permette di raggiungere l'obiettivo in maniera più efficiente e al minor costo per la società. Le amministrazioni devono sempre ricercare alternative regolative in grado di raggiungere i risultati attesi, e non soluzioni intermedie. In questa sezione devono essere

<sup>34</sup> La descrizione di questa parte del lavoro ripercorre essenzialmente il Manual de Elaboracion de la Manifestacion de Impacto Regulatorio, COFEMER, Octubre, 2000.

presentate le alternative alla soluzione proposta – inclusa quella di mantenere lo status quo (*opzione zero*) – e le ragioni per le quali alcune di queste sono state rifiutate. Nel caso di progetti di norme ufficiali messicane (NOM<sup>35</sup>) devono essere considerate, in alternativa, le norme messicane e internazionali esistenti o nuove norme ufficiali messicane.

Devono essere poi presentati: la strategia generale proposta per risolvere il problema, i risultati attesi (in termini generali) e l'arco di tempo entro il quale si presume che vengano raggiunti. Inoltre, devono essere elencate tutte le azioni concrete previste per risolvere ciascuno dei problemi identificati nella 1<sup>a</sup> sezione e le disposizioni specifiche del progetto nelle quali si articolano le azioni. Infine, per dimostrare la congruenza dell'iniziativa con discipline giuridiche di rango superiore, devono essere elencati tutti gli articoli di tali normative superiori che rilevano ai fini della nuova regolazione.

Al fine di assicurare la conformità del provvedimento in esame con l'articolo 28 della Costituzione messicana e con la *Ley Federal de Competencia Económica*, le amministrazioni vengono sollecitate ad evitare di promuovere regolazioni che prescrivono tecniche, procedimenti o meccanismi specifici tali da ridurre la competizione o che creino barriere all'ingresso nei mercati.

### **3) La realizzazione e l'implementazione della proposta**

In questa sezione dovranno essere descritte le strategie adottate per realizzare ed implementare la proposta di regolazione nel miglior modo possibile. Anche nei casi in cui una misura regolativa ha l'obiettivo di produrre benefici netti per la società, è importante predisporre uno schema che indichi i mezzi più efficaci per una buona implementazione; a tal fine, devono essere previsti degli incentivi affinché si realizzi una implementazione conforme alle aspettative. Quindi sono qui indicati:

- Gli strumenti da adottare per realizzare la proposta;
- Il metodo prescelto affinché il provvedimento venga recepito (dispense, autorizzazioni, etc.);
- La metodologia che verifica l'adempimento del provvedimento (ispezioni, prove di laboratorio, etc.);
- Le sanzioni che saranno imposte in caso di mancato adempimento della regolazione (multe, imposte, etc.);

### **4) Le consultazioni**

Il processo di consultazione con le parti interessate assume una rilevanza particolare in quanto permette agli amministratori promotori della proposta di identificare le preferenze dei destinatari e le condizioni necessarie per ottenere il loro appoggio alla proposta.

In questa sezione devono essere indicate le persone e i gruppi che sono stati consultati nel corso del processo di selezione ed elaborazione della proposta, e specificati i punti in cui si è registrato un accordo, così come quelli in cui si è invece manifestato un dissenso.

I gruppi in questione possono rappresentare:

- Le imprese;

<sup>35</sup> Si tratta di normative tecniche ad osservanza obbligatoria trasmesse dal ministero competente (e adottate con decreto ministeriale), conformi alle finalità stabilite dalla *Ley Federal sobre Metrología e Normalización*, che definiscono regole, specificazioni, attributi, direttrici, caratteristiche o prescrizioni applicabili a un prodotto, processo, sistema, attività, servizio o metodo di produzione o operazione.

- Le associazioni imprenditoriali o professionali;
- Le organizzazioni di volontariato e non-governative;
- Le amministrazioni federali e gli enti parastatali;
- I governi degli organismi federali.

Devono essere inoltre elencati i membri di ciascuno dei gruppi ed associazioni consultate (eccetto che per le amministrazioni federali, gli enti parastatali e i governi degli organismi federali), i nomi e i numeri telefonici dei loro rappresentanti.

## **6) I costi ed i benefici attesi**

Per il contenuto di questa sezione si rimanda al paragrafo 4: “Gli strumenti a supporto del processo”.

## **7) L’identificazione e la descrizione delle formalità burocratiche**

In questa sezione dello schema di AIR vengono identificate e descritte tutte le formalità burocratiche che il provvedimento vuole eliminare, creare o mantenere<sup>36</sup>. Per ciascuna di esse che sarà eliminata deve essere indicato il suo nome completo, il suo numero di controllo nel *Registro Federal de Tramites y Servicios* (RFTS) e il provvedimento che prevede la sua eliminazione.

## **2.4. Gli strumenti a supporto del processo**

### **2.4.1 L’analisi economica dell’impatto della regolazione**

L’AIR deve includere una descrizione chiara dei potenziali costi e benefici delle proposte di regolazione. Un aspetto interessante dell’AIR messicana consiste nella previsione di un livello di quantificazione e dettaglio dei costi e benefici proporzionale alla rilevanza della misura in esame.

#### **2.4.1.1 L’analisi costi-benefici<sup>37</sup>**

È necessario effettuare una valutazione chiara, strutturata e breve dei costi e benefici della proposta. Questa valutazione deve fornire le informazioni necessarie per dimostrare, in modo obiettivo, che i benefici del progetto sono superiori ai costi e che la proposta indicata sarà la più efficace delle alternative regolative e non regolative individuate per risolvere i problemi identificati.

In particolare, il grado di quantificazione dei costi e benefici deve corrispondere alla rilevanza e all’impatto della proposta regolativa; è necessario elaborare un’analisi quantitativa di tutti i benefici e costi di un progetto solo quando si presume che il provvedimento abbia un impatto ampio sull’attività economica.

Per verificare la tipologia di impatto, il manuale di elaborazione dell’AIR propone una metodologia che possa individuare il probabile impatto prodotto dal provvedimento.

L’amministrazione responsabile dell’elaborazione dell’AIR deve considerare gli effetti del provvedimento proposto in modo da indivi-

<sup>36</sup> Manual para la elaboracion de la Manifestacion de Impacto Regulatorio ottobre 2000, COFEMER, p. 15.

<sup>37</sup> Questa parte del lavoro si riferisce alla sezione 5 del Manual para la elaboracion de la Manifestacion de Impacto Regulatorio ottobre 2000, COFEMER, p. 9.

duare il grado di approfondimento e di quantificazione richiesto. In particolare, deve:

- Indicare se il progetto è di impatto basso, medio o ampio;
- Predisporre un breve commento nel quale viene indicato il livello di impatto.

Il livello di impatto del progetto viene individuato in base ad una stima approssimativa delle caratteristiche e dell'ordine di grandezza dei *costi diretti* della regolazione. Questi sono, essenzialmente, quelli che vanno ad incidere sui destinatari della regolazione e sul governo in quanto garante dell'implementazione e del controllo dell'adempimento.

In questa fase non è necessario portare a compimento un'analisi dettagliata dei costi. È richiesta, invece, l'individuazione del grado di impatto conforme alle caratteristiche dei costi del provvedimento in oggetto e una spiegazione breve delle ragioni che hanno motivato questa selezione.

### **a) Proposta di impatto basso**

Quando l'impatto del provvedimento proposto è considerato *basso*<sup>38</sup> non è necessario quantificare i costi e i benefici dello stesso. Si deve tuttavia predisporre una relazione breve sui costi e i benefici individuati, indicandone gli aspetti qualitativi; dovranno essere spiegate chiaramente le conseguenze dell'azione regolativa proposta e i motivi per i quali questa viene considerata l'alternativa migliore.

### **b) Proposta di impatto medio**

Quando l'impatto della proposta è medio<sup>39</sup>, viene richiesta un'analisi quantitativa dei costi e dei benefici (quelli che si prestano facilmente a questo tipo di analisi) che ricadono sulle imprese e sulla società. Questi sono, ad esempio: i costi diretti di conformità alle prescrizioni regolative; la variazione nei costi di produzione; le variazioni nei prezzi e nella disponibilità sul mercato di beni e servizi. Per i costi e i benefici che non è possibile sottoporre a quantificazione diretta è sufficiente una loro descrizione qualitativa.

### **c) Proposta di impatto alto**

Quando l'impatto della proposta è alto<sup>40</sup>, deve essere elaborata un'analisi costi/benefici che includa tutti i costi e i benefici, diretti e indiretti, della regolazione proposta.

Nel caso in cui per uno o più degli impatti potenziali della proposta non sia possibile una quantificazione, l'amministrazione dovrà elencare in modo esplicito i vincoli che, a suo giudizio, ne impediscono la realizzazione. Questa valutazione è di grande rilevanza metodologica, in quanto permette di identificare le aree in cui è necessario un esame più attento da parte delle amministrazioni, tale da migliorare la qualità delle analisi successive.

È essenziale che l'analisi degli impatti potenziali delle proposte di regolazione di questo tipo (di impatto alto) sia elaborata con precisione, prevedendo l'assistenza di un esperto di analisi costi/benefici. Inol-

<sup>38</sup> L'impatto è basso quando i costi totali sono inferiori a 630mila dollari l'anno (anno di riferimento 1997). Questi producono un effetto minimo sullo sviluppo del lavoro e sulla produttività imprenditoriale. In questo caso è sufficiente una descrizione dei costi e dei benefici di tipo qualitativo.

<sup>39</sup> L'impatto è medio quando i costi totali oscillano tra 630mila e 63milioni di dollari l'anno (anno di riferimento 1997). Questa tipologia produce un impatto in alcuni settori dell'economia, ma si tratta di un impatto non sostanziale né generalizzato. Viene richiesta una descrizione quantitativa dei costi e benefici che si prestano facilmente a quantificazione qualitativa negli altri casi.

<sup>40</sup> L'impatto è alto quando i costi totali sono superiori a 63 milioni di dollari l'anno (anno di riferimento 1997). Per questa tipologia viene richiesta una quantificazione esaustiva sia dei costi che dei benefici.

tre, è necessario che, nel corso dei processi di riesame e delle consultazioni pubbliche, le proposte siano sottoposte a verifiche ed analisi particolarmente approfondite<sup>41</sup>.

#### **d) L'identificazione e la stima dei costi e dei benefici**

Nel manuale di elaborazione dell'AIR viene indicata una metodologia per identificare e stimare la grandezza delle differenti tipologie di costi e benefici. Sono considerati unicamente i costi e i benefici addizionali a quelli prodotti in assenza della misura proposta, poiché è possibile che la situazione o le condotte che si intendono normare possano modificarsi anche senza l'intervento del governo. Per questo motivo è necessario considerare la *variazione probabile* per ciascuno dei costi e benefici identificati. Ad esempio, questa variazione può essere il risultato della evoluzione dei mercati, dei cambiamenti dei fattori esterni che possono influenzare le variabili considerate, delle innovazioni tecnologiche o delle modifiche introdotte nelle regolazioni adottate da altre amministrazioni.

Quando viene presentata un'analisi costi/benefici per un progetto di impatto ampio o medio, l'amministrazione deve allegare un esempio di calcolo nel quale vengono specificati chiaramente i presupposti su cui si fonda la stima dei costi e benefici e, allo stesso tempo, deve fare riferimento a tutte le fonti di dati e informazioni utilizzate (ad esempio, studi accademici, Banca del Messico e altre strutture di governo, Camere di Commercio e associazioni imprenditoriali).

#### **e) I costi**

Nello schema di AIR devono essere descritti tutti i costi potenziali della proposta ed analizzati gli effetti prodotti sull'economia e la società. Deve essere indicata l'entità dei costi imposti per ciascun destinatario e la loro variazione nel tempo.

I costi specifici da considerare sono i seguenti:

1. Costi di capitale (terreni e infrastrutture);
2. Costi di gestione (salari, materiali, energia e servizi);
3. Costi di transazione (costi legali, di consultazione o relativi al tempo necessario per adempiere alle prescrizioni amministrative della regolazione);
4. Costi legati alla valutazione della conformità, trattandosi di Norme Ufficiali Messicane;
5. Costi di salute, ambientali e altri di tipo sociale;
6. Costi amministrativi per le amministrazioni federali che si incaricano di predisporre e applicare la regolazione proposta (costi di personale, tempo e ricorsi necessari per amministrare la regolazione proposta, così come quelli derivanti dai controlli o altre attività per assicurare l'adempimento delle normative).

Sarà elaborato infine un quadro riassuntivo dei costi dell'iniziativa, nel quale saranno inclusi tutti i costi descritti precedentemente, sì da giungere ad una stima del costo totale della proposta.

<sup>41</sup> Nel caso di prospetti di norme ufficiali messicane, è necessario conformarsi a quanto disposto dall'articolo 45 della *Ley Federal sobre Metrologia y Normalización*, il quale dispone che *quando una norma può avere un impatto ampio sull'economia o un effetto sostanziale su di un settore specifico, l'AIR dovrà includere un'analisi in termini monetari del valore presente dei costi e dei benefici potenziali del progetto di legge e delle alternative considerate, così come una comparazione con le norme internazionali*. Se questa analisi non viene realizzata, il *Comité Consultivo de Normalización* corrispondente o la COFEMER possono richiederla entro i 15 giorni seguenti alla presentazione dell'AIR.

## f) I benefici

I benefici sono le conseguenze positive che si possono ottenere a seguito dell'introduzione di una regolazione. I tipi e la misura dei benefici propri di una proposta di regolazione possono essere tra di loro molto diversi e di difficile determinazione. Per questo è fondamentale che venga assunta una visione ampia nella valutazione dei benefici, con una loro descrizione il più possibile chiara, che dia ragione sia dei benefici diretti che di quelli indiretti.

Nel caso di progetti di impatto medio e ampio, è importante valutare gli effetti quantitativi, sempre che ciò sia possibile, e la variazione dei benefici nel tempo. A volte è difficile ottenere numeri precisi o attendibili; senza dubbio esistono varie fonti di informazioni che permettono di ottenere approssimazioni talora buone. Nello schema di AIR devono essere indicati i benefici diretti e indiretti della regolazione, i quali possono anche esprimersi in termini di riduzione o eliminazione del problema.

Alcuni esempi di benefici possono essere:

1. La riduzione nel numero di incidenti sul lavoro;
2. Minori ostacoli burocratici per le imprese;
3. Migliori informazioni per i consumatori dei prodotti;
4. Riduzione del livello di contaminazione.

È utile in questa parte dello schema di AIR descrivere con precisione la relazione esistente tra il provvedimento proposto e i benefici attesi.

## g) La stima dei benefici

Una buona stima dei benefici<sup>42</sup>, soprattutto in termini quantitativi, evidenzia l'utilità della proposta e aumenta le possibilità che questa sia approvata.

Dopo aver identificato il numero e il tipo di attori sui quali ricadranno i benefici della proposta, si deve stimare il beneficio per ciascuno di questi (in termini quantitativi nel caso di progetti di impatto medio e ampio). Indubbiamente, è difficile prevedere con esattezza il risultato della regolazione proposta, per questo è opportuno presentare alcune situazioni probabili.

Nei progetti di impatto ampio, in particolare, viene raccomandato di calcolare i benefici in una sola unità di misura. Ciò è essenziale affinché i benefici possano essere aggregati e comparati con i costi, e così valutare i meriti delle differenti alternative nel modo più oggettivo; preferibilmente, questa misura deve essere monetaria.

Sarà infine elaborato un quadro riassuntivo dei benefici dell'iniziativa, nel quale saranno inclusi tutti i benefici descritti in precedenza, così da formulare una stima dei benefici totali della proposta.

### 2.4.2 Un breve esame dei provvedimenti sottoposti ad AIR

Secondo quanto disposto dalla Legge Federale del Procedimento Amministrativo, la COFEMER deve rendere pubblici i progetti di legge, le AIR recepite ed i pareri che emette, i quali saranno pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Federazione entro i primi sette giorni utili di ciascun mese.

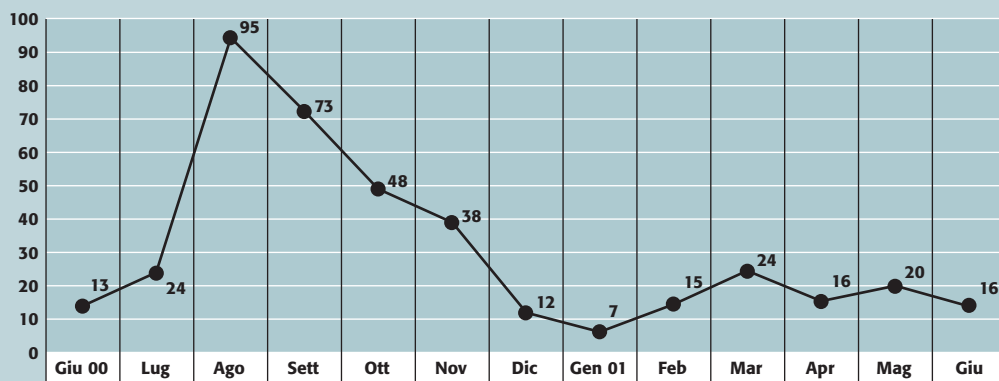
<sup>42</sup> Manual para la elaboracion de la Manifestacion de Impacto Regulatorio ottobre 2000, COFEMER, p. 14, <http://www.cofemer.gob.m>.

Dall'esame dei documenti pubblicati su Internet tra giugno 2000 e giugno 2001, la COFEMER ha recepito il numero maggiore di AIR nel mese di agosto 2000 (95 documenti) (Figura 2.2)

<sup>43</sup> Per la distinzione sulle varie tipologie dei provvedimenti esaminati si rimanda al paragrafo 3.3: *Il processo dell'AIR e gli attori coinvolti.*

Viene registrato poi un costante decremento fino al mese di gennaio 2001, per poi tornare ad aumentare nei mesi di febbraio, marzo e maggio. Occorre tuttavia sottolineare che, ad esempio, nel mese di agosto, 89 sono stati i provvedimenti presentati alla COFEMER, di questi, 70 non sono stati esaminati, 10 sono stati oggetto di un esame preliminare e 9 di un esame finale<sup>43</sup>, per 8 documenti, invece, è stato richiesto alle amministrazioni un approfondimento e una modifica delle AIR inviate.

**Figura 2.2 - I provvedimenti recepiti dalla COFEMER nel periodo considerato: giugno 2000 - giugno 2001 - valori assoluti**



Negli undici mesi considerati, nei soli mesi di giugno e luglio 2000, di tutti i provvedimenti in esame (rispettivamente 3 e 24) è stato espresso sia un parere preliminare che finale (Tabella 2.2).

**Tabella 2.2 - AIR sottoposte all'esame della COFEMER  
Periodo considerato: giugno 2000-giugno 2001 - valori assoluti**

Documenti	giu. '00	lug.	ago.	set.	1 ott. 6 nov.	7 nov. 5 dic.	6-20 dic.	gen. '01	feb.	mar.	apr.	mag.	giu.
Recepiti in esame	13	24	95	73	48	38	12	7	15	24	16	20	16
<i>Di cui:</i>	3	24	89	37	43	40	22	16	22	18	20	6	18
- non esaminati	0	0	70	8	16	8	8	1	8	9	6	1	5
- parere preliminare	2	10	10	12	6	12	6	7	3	6	2	0	7
- parere finale	1	14	9	17	21	20	8	8	11	3	12	5	6
autorizzati	7	4	6	5	3	5	2	2	4	25	0	2	2
esentati	6	20	16	7	9	46	5	5	6	13	14	17	49
Richiesta di approfondimento dell'AIR:													
<i>Di cui:</i>	0	5	8	20	19	8	6	3		10	3	3	3
- ampliata e modificata		5	8	20	8	8	6	3		10	3	3	3
- designazione di un esperto					11								

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Internet <http://www.cofemer.gob.mx>



Ciò significa che le amministrazioni proponenti non accolgono il parere preliminare della COFEMER, da cui l'elaborazione da parte della Commissione di controllo di un successivo parere finale inviato direttamente all'esecutivo. Nel periodo preso in esame, i mesi di aprile e maggio 2001 (83,3% e 60%) e luglio 2000 (58,3%) (Tabella 2.3) presentano la percentuale più alta di provvedimenti sottoposti ad un parere finale; più in generale, tutti i provvedimenti esaminati sono stati oggetto di elaborazione di un parere finale. Ciò sta a significare il consolidamento della prassi istituzionale che consente alle amministrazioni di presentare ricorsi alla COFEMER nei casi in cui i pareri contenuti nell'esame preliminare non vengano accettati. Infatti, se il parere preliminare espresso dalla Commissione è stato accettato, questo viene trasmesso direttamente al Consulente Giuridico del Presidente. Al contrario, se il parere preliminare non viene accolto dall'amministrazione proponente (come abbiamo visto, si tratta di una percentuale molto ampia), il Consulente Giuridico del Presidente riceve sia il parere finale espresso dalla COFEMER, sia l'AIR preparata dall'amministrazione senza tener conto delle ultime considerazioni della Commissione. In un certo modo, l'amministrazione aggira il controllo della COFEMER e la formulazione del parere finale viene rimessa al giudizio del Consulente Giuridico del Presidente.

**Tabella 2.3 - AIR sottoposte a parere finale da parte della COFEMER.**  
**Periodo considerato: giugno 2000 - giugno 2001 - valori %**

Mesi	AIR
giugno 2000	33,3
luglio	58,3
agosto	10,1
settembre	45,9
ottobre	48,8
novembre	50
dicembre	36,3
gennaio 2001	50
febbraio	50
marzo	16,6
aprile	60
maggio	83,3
giugno	33,3

Fonte: elaborazione dell'autore su dati internet <http://www.cofemer.gob.mx>

Un ulteriore elemento di riflessione suggerito dai dati contenuti nella Tabella 2.2 riguarda le AIR sollecitate, ossia quei provvedimenti per i quali l'analisi di impatto è giudicata non soddisfacente da parte della COFEMER, la quale richiede all'amministrazione proponente un approfondimento o una modifica o la designazione di un esperto che esamini a sua volta il provvedimento. Tranne che nei mesi di giugno 2000 e febbraio 2001, in cui non è stato sollecitato l'approfondimento di alcuna AIR, in tutti gli altri mesi considerati la COFEMER

ha sempre richiesto un approfondimento o una modifica degli schemi di AIR sui quali doveva esprimere un parere; nel mese di ottobre, inoltre, per ben 11 provvedimenti le amministrazioni sono state sollecitate a designare un esperto: le richieste di approfondimento e modifica richieste dalla COFEMER non sono state considerate soddisfacenti, da ciò la richiesta di un nuovo esame del provvedimento attraverso la designazione di un esperto. Questo sta a testimoniare un attento e continuo esame da parte della COFEMER dei provvedimenti e delle AIR che gli sono sottoposte. Infatti, le richieste di approfondimento e modifica degli schemi di AIR, sono state il 50% (Tabella 2.4) nel mese di dicembre 2000, il 42,9% nel mese di gennaio 2001 e il 41,7% nel mese di marzo 2001. Il dato dimostra un secondo aspetto rilevante: le AIR che giungono per una prima analisi alla COFEMER vengono spesso giudicate da quest'ultima non soddisfacenti, con conseguente richiesta di modifica. Questo dato, estremamente interessante, ci consente di avanzare alcune considerazioni: è possibile che la fase in cui viene costruita l'AIR sia ancora troppo debole, oppure, coloro che sono incaricati di preparare l'AIR non dispongono degli strumenti adeguati per poter formulare un'AIR che rispetti i principi richiesti dalla COFEMER, da cui un deficit degli strumenti analitici; oppure, questa anomalia può essere imputata ad una poco chiara distribuzione delle responsabilità tra gli attori, da cui un deficit nel modello istituzionale.

**Tabella 2.4 - AIR sottoposte a richiesta di approfondimenti. Periodo considerato: giugno 2000 - giugno 2001 - valori %**

Mesi	AIR
giugno 2000	0
luglio	20,8
agosto	8,4
settembre	27,4
ottobre	16,7
novembre	21,1
dicembre	50
gennaio 2001	42,9
febbraio	0
marzo	41,7
aprile	18,8
maggio	15
giugno	18,8

Fonte: elaborazione dell'autore su dati internet <http://www.cofemer.gob.mx>

Durante l'attuale amministrazione messicana<sup>44</sup>, sono state esaminate, con la partecipazione attiva dei rappresentanti dei settori produttivi interessati, più di 500 proposte legislative ed amministrative. Il riesame dei provvedimenti e il dibattito promosso sugli stessi rappresenta una prassi di grande utilità in grado di favorire un assetto regolativo coerente ed efficiente.

<sup>44</sup> [http://www.cofemer.gob.mx/tmp/informe/inf\\_2.html](http://www.cofemer.gob.mx/tmp/informe/inf_2.html)

### **a) Le principali proposte di legge esaminate e migliorate, alcuni esempi:**

- *La legge federale delle telecomunicazioni* (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Federazione il 7-6-95): sono state specificate le condizioni necessarie affinché fossero fornite le concessioni del settore radioelettrico, così come le concessioni relative alle reti pubbliche di telecomunicazioni;
- *La legge di regolazione del Servizio Ferroviario* (12-5-95), conformemente alle riforme costituzionali corrispondenti, è stata concessa la costruzione, la manutenzione e l'utilizzazione delle vie ferrate alla partecipazione del settore sociale e di quello privato;
- *La legge sugli aeroporti* (22-12-95), ha permesso l'assegnazione di concessioni per la costruzione e il mantenimento degli aeroporti;
- *La legge generale dell'equilibrio ecologico e la protezione dell'ambiente* (13-12-96), sono state delimitate le attribuzioni in materia ambientale tra la federazione, gli stati e i municipi;
- *La legge sulle Camere imprenditoriali* (20-12-96), è stata eliminata l'iscrizione obbligatoria.

### **b) Principali regolamenti esaminati e migliorati**

- *Regolamento Federale di sicurezza, igiene e ambiente di lavoro* (21-1-97);
- *Regolamento della Legge del Servizio Pubblico dell'Energia Elettrica* (25-7-97);
- *Regolamento della Legge delle Acque Nazionali* (10-12-97);
- *Regolamento della Legge forestale* (25-IX-98);
- *Regolamento della Legge dell'Aviazione Civile* (7-12-98 e 5-10-00);
- *Regolamento del controllo sanitario di prodotti e servizi* (9-8-99);
- *Regolamento della Legge sulla pesca* (29-9-99);
- *Regolamento della Legge Generale di Equilibrio Ecologico e protezione ambientale in materia di valutazione dell'impatto ambientale* (30-5-00);

### **c) Un esempio di AIR**

#### *Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehiculos*

Il 1 dicembre del 1999 viene presentata all'UDE l'AIR relativa al Regolamento della legge del Registro Nazionale dei Veicoli. L'obiettivo del regolamento è quello di creare un Registro che contenga tutti gli elementi per permettere di identificare i veicoli, la loro origine, le loro caratteristiche, il proprietario, la residenza e il domicilio. Tali informazioni si sono rese necessarie per consentire allo Stato di prevenire efficacemente la delinquenza e combattere le organizzazioni criminali che gestiscono il traffico dei veicoli rubati introdotti illegalmente nel Paese.

Lo schema di AIR che è stato presentato contiene una dettagliata descrizione di tutte le sezioni indicate nel manuale di elaborazione: ad esempio, nella sezione relativa alla *soluzione proposta*, oltre ad essere specificati gli effetti immediati e quelli di medio e lungo termine, per ciascun problema specifico vengono formulate le corrispondenti soluzioni proposte: diciotto in totale. Nella sezione 4, dedicata alla *consultazione*, viene presentata la lista dei settori che sono stati consultati durante il

processo di elaborazione del provvedimento, la struttura di appartenenza, il nome della persona contattata ed il numero di telefono: in totale sono ventuno. I risultati delle consultazioni, inseriti in un apposito paragrafo, consentono di presentare le principali modifiche apportate al provvedimento. Infine, rispetto alla sezione *costi/benefici*, risultato distinti i costi che ricadono sul settore privato e quelli che ricadono sulle amministrazioni, e vengono poi descritti in modo dettagliato i costi annuali attesi, cioè previsti a seguito dell'applicazione del provvedimento.

Complessivamente, la formulazione di questa AIR sembra collimare perfettamente con la struttura del manuale di elaborazione, descrivendo in modo dettagliato ed approfondito i contenuti delle diverse sezioni.

## 2.5 Valutazioni e riflessioni

L'esperienza del Messico dimostra come un paese ancora in fase di transizione sia riuscito a programmare ed implementare una soddisfacente riforma della regolazione nella quale l'analisi di impatto rappresenta uno degli aspetti più rilevanti. Il Messico, infatti, malgrado presenti una pubblica amministrazione con un livello di efficienza sicuramente non paragonabile a quello degli USA, è riuscito a mettere in atto una riforma della regolazione i cui risultati, in parte già evidenti, sono sicuramente positivi.

A fronte di queste considerazioni, possiamo ipotizzare che l'adesione al programma di riforma ha contribuito a irrobustire la reputazione del Messico quale partner degli accordi e delle organizzazioni internazionali di sostegno allo sviluppo delle economie dei paesi che vi aderiscono, in particolare all'OCSE e al NAFTA.

Alcuni elementi sembrano garantire all'analisi di impatto della regolazione un lungo cammino: in particolare, aspetto questo estremamente rilevante, la nuova metodologia di analisi è stata inserita nel più ampio processo innescato con il *Programa de Mejora Regulatoria*, una delle priorità dell'agenda politica del governo messicano.

Un secondo aspetto riguarda l'attenzione mostrata dal governo per la realizzazione di metodi efficaci di partecipazione dei cittadini alla definizione delle decisioni pubbliche. Tanto più cittadini ed imprese partecipano alle decisioni collettive, tanto più diffuso e veloce è il processo di istituzionalizzazione dell'AIR. Un ulteriore elemento che lascia prevedere un consolidamento del processo di riforma regolativa consiste nell'attenzione mostrata dai vertici politici a queste tematiche. Solo per citare un ultimo esempio, il 25 giugno del 2001, il Presidente Fox (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx> 2001) ha firmato un decreto esecutivo: *Acuerdo para la desregulación y simplificación de los Trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y la aplicación de medidas de mejora regulatoria que benefician a las empresas y los ciudadanos*, il quale fissa il 2001 quale termine per la realizzazione di una rapida deregolazione e semplificazione delle formalità burocratiche, assumendo quanto deciso dal governo messicano nel proprio

programma economico. L'Accordo prevede tre attività principali le quali devono essere sottoposte al controllo della COFEMER e i cui risultati, successivamente, trasmessi al Presidente.

Le attività prevedono:

- *L'eliminazione e la semplificazione delle formalità burocratiche.* Almeno il 20% di quelle iscritte nel *Registro Federal de Tramite y Servicios*, devono essere eliminate o semplificate. Tutte le amministrazioni e le agenzie regolative devono, prima del 27 luglio del 2001, presentare alla COFEMER le proposte di eliminazione e semplificazione delle formalità burocratiche. Durante il mese di agosto, la COFEMER e le parti interessate possono esprimere dei commenti sulle proposte avanzate e rispondere alle amministrazioni affinché, queste ultime, apportino le modifiche necessarie prima della fine di settembre;
- *Formalità burocratiche di impatto ampio.* Prima della fine di luglio 2001 ciascuna amministrazione e agenzia regolativa deve identificare almeno cinque formalità burocratiche che hanno un impatto ampio sulle attività delle imprese e dei cittadini. Le amministrazioni devono proporre delle misure, che possono anche essere di tipo legislativo, per eliminare o semplificare quanto da loro indicato;
- *Lo sviluppo del programma biennale di migliore regolazione.* Al fine di migliorare la qualità della regolazione, non più tardi del 13 luglio del 2001, le amministrazioni e le agenzie regolative devono presentare le loro proposte biennali di migliore regolazione alla COFEMER. Nel mese di agosto, le parti interessate possono inviare i propri commenti, successivamente, la COFEMER presenta la sua analisi e, nel mese di settembre, dovrà essere presentato il programma finale.

La guida all'elaborazione dell'analisi di impatto, preparata dalla COFEMER per i funzionari delle amministrazioni, benché non sia particolarmente ampia (18 pagine), è comunque molto chiara e rappresenta, senza dubbio, uno strumento di grande utilità per una efficace applicazione dell'AIR. Tuttavia, dall'esame dei provvedimenti sottoposti al controllo della COFEMER, è stato possibile rilevare delle incongruenze tra la semplificazione proposta dalla guida AIR e i risultati dei controlli della *Commissione*. Infatti, come abbiamo evidenziato nel testo, spesso il controllo della COFEMER fa emergere delle difficoltà di formulazione dell'AIR da parte delle amministrazioni, tanto che frequentemente l'organo di controllo è costretto a non accogliere le analisi di impatto effettuate, e a sollecitare le amministrazioni che le hanno redatte affinché vi apportino delle modifiche.

Come mai si verifica ciò? Una prima spiegazione potrebbe essere che l'elaborazione dell'AIR così come scandita dalla guida contenga delle incongruenze. Ma, anche ammesso che sia così, è poco plausibile che sia proprio la COFEMER a farlo rilevare, essendo questa la responsabile della impostazione della guida. Appare più interessante, invece, una interpretazione in termini di relazioni interistituzionali tra attori: il proponente ed il controllore, tra i quali può delinearsi un conflitto che può corrispondere al desiderio del proponente di restare il *dominus* della formulazione del provvedimento e all'opposta inten-

zione del controllore di allargare la propria sfera di influenza. Va peraltro ricordato che la COFEMER non ha un potere di veto sugli schemi di provvedimento sottoposti al proprio riesame, ma può solo esprimere un giudizio, positivo o negativo, che viene rimesso successivamente alle considerazioni all'Esecutivo. Infatti, sempre più spesso, la Commissione di controllo esprime dei pareri finali che non vengono accettati dall'amministrazione, sicché questa si risolve a presentare direttamente al Consulente Giuridico del Presidente l'AIR di propria competenza. Il processo decisionale che così si delinea assegna pertanto a quest'ultimo attore un ruolo rilevante di arbitro, ovvero di decisore di ultima istanza.

Altri elementi da considerare per migliorare la qualità dell'AIR riguardano, da una parte, la necessità di sviluppare nuove strategie per la raccolta di dati in modo da realizzare un'efficace analisi costi/benefici, e dall'altra, l'esigenza di raccogliere, per la formulazione di ciascuna AIR, le opinioni di tutti i settori interessati rendendo il più ampio e trasparente possibile il processo di consultazione.

Va sottolineato che il governo messicano ha mostrato recentemente un grande impegno nella ricerca della più ampia e trasparente partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. Chiunque, infatti, può consultare, tramite l'apposito sito Internet, i provvedimenti che più lo interessano, le relative Analisi di impatto ed i pareri che su di queste vengono espressi dalla Commissione di controllo. Anche rispetto ai programmi di miglioramento della regolazione che ciascuna amministrazione è tenuta a presentare ogni due anni, vi è l'obbligo di rendere disponibile in rete il programma preparato e tenere conto delle osservazioni dei cittadini e delle imprese per la sua formulazione finale. Tuttavia, ad un osservatore poco attento alle trasformazioni intervenute nel sistema politico messicano, ancora in fase di transizione, una simile forma di partecipazione può suscitare alcuni interrogativi.

Per quale motivo, ad esempio, viene ricercata una forma così ampia di partecipazione in un paese che fino a pochissimi anni fa era governato da un partito unico? Questo metodo di partecipazione collettiva viene perseguito per ottenere una nuova occasione di legittimazione agli occhi della comunità internazionale? Offrire alla cittadinanza una sorta di *democrazia diretta* della scelta pubblica può avere un significato e delle prospettive di successo nei paesi in cui tutti hanno gli strumenti conoscitivi, culturali, informatici per poter sollevare dubbi ed avanzare richieste, ma può diventare un tentativo sterile lì dove tali strumenti sono posseduti da una minoranza o addirittura assenti. Potranno essere soltanto gli sviluppi dei prossimi anni a dirci verso quale dei due estremi così delineati si collocherà a regime il caso messicano.

Ciò che non può esser posto in dubbio, in definitiva, è che in breve tempo il Messico è stato in grado di adattare il suo vecchio regime regolativo alle norme internazionali, ottenendo rapidissimi progressi, molto di più che la maggior parte dei paesi dell'OCSE. I risultati di una ricerca condotta dal CCE e dal CEESP, di cui si è fatto cenno nel

testo, pubblicata nel marzo del 2001, dimostrano che, malgrado lo standard nazionale di buona regolazione sia ancora basso, il Paese ha raggiunto degli ottimi risultati circa gli strumenti adottati dagli organismi federali nei diversi programmi di miglioramento della regolazione. Ciò lascia prevedere un progressivo e costante sviluppo delle innovazioni regolative.

Tuttavia, per ottenere l'utilizzazione sistematica e incisiva di un'AIR di qualità saranno necessari anni di consolidamento, di applicazione sostenuta e di affinamento delle attuali riforme legislative ed amministrative. Affinché le nuove tecniche siano assorbite realmente e regolarmente nelle prassi amministrative, è utile che sia condotta un'azione rivolta a realizzare una completa formazione dei funzionari delle amministrazioni, sì da realizzare il radicamento di una cultura della valutazione, indispensabile per il funzionamento efficace dell'analisi di impatto.

ADAE - Accordo Presidenziale per la deregolazione dell'attività imprenditoriale.

APEC - Cooperazione Economica Asia Pacifico.

CDE - Consiglio della Deregolazione Economica.

CFC - Commissione Nazionale sulla Competitività.

CJEF - Consulente Giuridico del Presidente.

CNDH - Commissione Nazionale dei Diritti Umani.

COFEMER - Commissione Federale per una Migliore Regolazione.

COFETEL - Agenzia Federale delle Comunicazioni.

CONAGUA - Commissione Nazionale delle Acque.

CRE - Commissione sulla Regolazione di Energia.

IFE - Istituto Nazionale Elettorale.

NAFTA - Trattato di Libero Commercio tra Stati Uniti, Canada e Messico.

PND - Piano Nazionale di Sviluppo.

PROMAP - Programma di Modernizzazione dell'Amministrazione Pubblica.

RFTS - Registro Federale delle Formalità burocratiche e dei Servizi.

SECODAM - Ministero del controllo e sviluppo amministrativo.

SECOFI - Ministero del Commercio e Industria.

UDA - Unità di sviluppo amministrativo.

UDE - Unità di Deregolazione Economica.

WTO - Organizzazione Mondiale del Commercio.

Cofemer (2001) *Guía para la elaboración del primer Programa bianual de mejora regulatoria 2001 – 2003*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).

Cofemer (2000) *Institucionalización de la Mejora Regulatoria*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).

Cofemer (2000) *La Manifestació de Impacto Regulatorio. De la Desregulació a la Mejora Regulatoria: Reformas a la Ley Federal de procedimien-to Administrativo*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).

Cofemer (2000) *La Mejora Regulatoria en Mexico*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).

Cofemer (2001) *Major recent developments in Mexico's Federal Regulatory Improvement programme*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).

Cofemer (2000) *Manual para la Elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).

Cofemer (2001) *Mexico's Federal Regulatory Improvement Programme*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).

Cofemer (2001) *Programa de Bianual de Majora Regulatoria 2001-2003*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).

Cofemer (2001) *Revisión y mejora de proyectos de disposiciones legislativas y administrativas*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).

Consejo Coordinador Empresarial, Centro de Estudios Economicos del Sector Privado (2001) *Mexico: Calidad del marco regulatorio en las entidades federativas. Estudio comparativo 2000*, (sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>).



- Constitució Polític de los Estados Unidos Mexicanos (1917), (sít internet <http://www.secodam.gob.mx>).
- Contreras Astiazaran (2000) *Evolució de la Desregulació a la Mejora Regulatoria*, (sít internet <http://www.cofemer.gob.mx>).
- Diario Oficial de la Federació (2001) *Listado de documentos en revisió, dictaminados, autorizados y exentos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, recibidos en el periodo comprendido entre junio de 2000 y junio de 2001*, (sít internet <http://www.cofemer.gob.mx>).
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, (sít internet <http://www.secodam.gob.mx>).
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2000), (sít internet <http://www.secodam.gob.mx>).
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (2001) *Obligaciones para dependencias y organismos descentralizados en materia de mejora regulatoria*, (sít internet <http://www.cofemer.gob.mx>).
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, (sít internet <http://www.secodam.gob.mx>).
- Manifestació de Impacto Regulatorio (1999), Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Vehículos, (Documento enviado da Ali Haddou-Ruiz, coordinatore dell’AIR per la Cofemer).
- OCSE (1999), *La réforme de la réglementation au Mexique*, Paris: OCDE (2000).
- PROMAP (2001) *Evaluació de avances y resultados de modernización. Guía técnica*, (sít internet <http://www.secodam.gob.mx>).
- Puma/REG (98)8 *Government Capacity to produce high quality Regulation: Mexico*, presentado alla riunione del 22-23 ottobre 1998 del gruppo dell’OECD Puma a Parigi.
- Secodam (2001) *Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo*, (sít internet <http://www.secodam.gob.mx>).
- Secodam (2001) *Reglamento Interior*, (sít internet <http://www.secodam.gob.mx>).
- Secofi (1998) Manifestació de Impacto regulatorio, Manual de Elaboración.
- UDA (2001) *Esquema General para Impulsar las acciones de modernizaciones en las dependencias y entidades de la administración pública federal, en el periodo 1999 - 2000*, (sít internet <http://www.secodam.gob.mx>).

# La continuità istituzionale come garanzia di successo dell'AIR: il caso degli Stati Uniti<sup>1</sup>

L'attuale sistema regolativo statunitense è il frutto di un lungo e laborioso processo di riforma avviato negli anni Settanta e tuttora in corso. Le motivazioni che portarono, inizialmente, all'introduzione di modifiche alla struttura regolativa ebbero natura essenzialmente economica: a seguito delle pressioni del mondo imprenditoriale, si puntò alla riduzione degli oneri imposti dalla regolazione a carico delle imprese. Nel corso degli anni, mentre il ritmo e l'incisività delle riforme, come pure le priorità assunte, sono mutate a seconda dell'indirizzo politico presidenziale, nonché dell'orientamento parlamentare e sociale, il fattore costante e decisivo di tutto il processo di riforma è stata la forte volontà politica di rinnovamento. Infatti, nonostante la molteplicità degli elementi in grado di influenzare e modificare il sistema normativo statunitense, la tenacia con cui le varie amministrazioni hanno perseguito gli obiettivi di riforma appare la vera chiave di volta del successo dell'esperienza americana.

In questo capitolo saranno descritte le linee fondamentali di tale riforma, con particolare riguardo ai principali aspetti dell'analisi d'impatto della regolazione (AIR); i riferimenti ad alcuni programmi di cambiamento, soprattutto recenti, hanno il solo scopo di delineare il contesto in cui s'inserisce l'analisi d'impatto e di favorire la comprensione della logica di funzionamento del processo di AIR.

Il primo paragrafo, dedicato ad una breve descrizione del sistema politico statunitense, evidenzia un fattore che ha influenzato fortemente l'applicazione della riforma regolativa: il ruolo del sistema giudiziario. Il secondo paragrafo, che ripercorre i punti salienti dell'evoluzione del processo di riforma regolativa dall'amministrazione Nixon fino alla presidenza Clinton, è corredato, in chiusura, da una scheda che illustra, sinteticamente, le scelte effettuate in tale ambito da alcuni stati dell'unione. Addentrandosi nello studio dell'analisi d'impatto della regolazione, il paragrafo successivo individua gli attori coinvolti nel processo di AIR e ne delinea le funzioni, sottolineando il ruolo di centralità rivestito dall'OMB (Office of Management and Budget), organo deputato al controllo dell'AIR svolta dalle agenzie federali. Come emerge da tale descrizione, peculiare caratteristica del modello statunitense è la chiarezza con cui i ruoli dei vari organi sono delineati e la linearità dei rispettivi ambiti di intervento.

<sup>1</sup> Si ringrazia Scott Jacobs per le informazioni ed i chiarimenti offerti.

Il quarto paragrafo, di natura soprattutto tecnica, si sofferma sugli strumenti di supporto all’AIR: essenzialmente, l’analisi costi benefici e la consultazione. Ancora una volta, viene evidenziata la funzione primaria svolta dall’OMB, artefice di una guida completa all’analisi d’impatto, di cui vengono riportati gli elementi essenziali. D’altra parte, uno dei punti di forza dell’AIR e, più in generale, del processo di riforma regolativa statunitense è la trasparenza con cui vengono realizzate le scelte normative; il sistema di consultazione, infatti, consente a tutti i cittadini di esprimere commenti e giudizi sulle proposte avanzate dall’amministrazione dopo averne preso visione. Infine, nell’ultimo paragrafo, sono riportate le principali critiche mosse al sistema di AIR degli Stati Uniti dal mondo accademico, dagli istituti di ricerca specializzati in tema di regolazione e dall’OCSE, nonché le principali lezioni che è opportuno trarre dall’esperienza americana.

### 3.1 Il profilo del sistema politico

Gli Stati Uniti d’America sono una repubblica federale composta da cinquanta stati, ognuno caratterizzato da una notevole autonomia circa l’organizzazione interna e la gestione degli oltre ottantamila governi locali. Il governo centrale (federale), fuori da qualunque stato, è situato all’interno del distretto della Columbia, sotto il diretto controllo del Congresso (l’organo legislativo). Completano il quadro istituzionale diversi territori.

La Costituzione statunitense delinea in modo netto i confini tra i tre poteri fondamentali dello stato: al potere legislativo spetta la formazione delle norme; il potere esecutivo ha il compito di implementarle; mentre l’interpretazione del diritto è, secondo i principi del *common law* anglosassone, nelle mani dei giudici. Questa separazione tra i poteri vige sia nel governo centrale che nei vari stati, i quali definiscono anche i ruoli e le responsabilità da affidare ai governi locali da essi direttamente dipendenti.

La Costituzione delimita, inoltre, le competenze del governo centrale, stabilendo che tutte le materie non espressamente attribuite al livello federale sono riservate agli stati membri. Questi, a loro volta, possiedono proprie Carte costituzionali.

In base alla gerarchia delle fonti giuridiche, al di sotto della Costituzione si posizionano le norme emanate dal Congresso; in particolare, la legislazione primaria si compone di *acts*, *federal statutes* (che in genere regolano una materia molto vasta e contengono deleghe per le agenzie federali), *statal statutes* e *rules*. I decreti presidenziali sono noti come *Executive Orders*; le agenzie e i dipartimenti, infine, si occupano della legislazione secondaria. In merito, pur non esistendo un’esplicita previsione costituzionale che affronti chiaramente il tema della delega del potere normativo, la dottrina statunitense ha elaborato una classificazione degli atti emanabili dall’amministrazione, distinguendo tra *standard*, *rules* ed *orders*<sup>2</sup> (Barra Caracciolo 1997).

<sup>2</sup> Più precisamente, uno *standard* fissa un obiettivo verso cui la condotta dei consociati va orientata; le *rules* indicano uno specifico comportamento; gli *orders* sono diretti ai singoli individui e riguardano l’osservanza di una norma o di uno standard (Barra Caracciolo 1997: 86).

In questo paragrafo si presenteranno i tratti salienti del sistema istituzionale degli Stati Uniti, limitandosi all'individuazione di quelle caratteristiche ritenute essenziali per una più completa comprensione del processo di riforma della regolazione descritto nei successivi paragrafi.

Di seguito, e per maggiore chiarezza, viene riportato lo schema (Figura 3.1) della struttura governativa statunitense così come presentato dall'OCSE (OCSE 1999a).

### 3.1.1 Il Presidente e il Governo

Capo dello stato, nonché del governo federale, è il Presidente, figura chiave del sistema istituzionale statunitense. La sua nomina avviene ogni quattro anni attraverso un sistema elettorale indiretto, basato sui collegi elettorali.

Innanzitutto, il candidato svolge una campagna all'interno del suo partito per ottenere la candidatura ufficiale del partito stesso (*nomination*)<sup>3</sup>. Prima dell'inizio della campagna per le elezioni presidenziali si tengono, in tutti gli stati, i *caucuses*<sup>4</sup> e le elezioni primarie, in cui si scelgono i delegati che parteciperanno alle *conventions* (congressi nazionali) dei partiti stessi. Il numero di seggi che un partito assegna a ciascuno stato per i suoi delegati di base è determinato in rapporto alla popolazione, tenendo anche conto dei voti che i candidati dei partiti hanno ricevuto in quello stato nelle ultime elezioni. A loro volta, i delegati nominano i candidati ufficiali dei loro partiti alla Presidenza e alla Vice Presidenza.

Il periodo successivo alla *convention* vede la competizione con il candidato ufficiale dell'altro grande partito e, a volte, con quelli dei partiti minori. Il confronto decisivo ha luogo il giorno delle elezioni in cui, per prevalere, occorre conquistare il maggior numero di suffragi popolari fra i titolari di *nomination* in un numero di stati sufficiente ad ottenere la maggioranza dei voti del Collegio degli Elettori<sup>5</sup>.

Quando i cittadini americani si recano alle urne, votano formalmente per il candidato presidenziale che preferiscono: in effetti, il loro voto serve ad esprimere gli elettori presidenziali, che successivamente eleggeranno il Presidente. Tutti i voti degli elettori di uno stato vanno al candidato presidenziale che li ha ottenuto il maggior numero di suffragi popolari rispetto agli avversari.

Una volta nominato, il Presidente sceglie un proprio staff, nominando i dirigenti dei vari organi che compongono l'esecutivo. Più precisamente, l'*Executive Office* del Presidente è composto, oltre che dal personale della Casa Bianca, dai seguenti organi: Council of Economic Advisers, Council on Environmental Quality, Domestic Policy Council, National Economic Council, Office of Management and Budget, Office of Administration, Office of Science and Technology Policy, National Security Council, President's Foreign Intelligence Advisory Board, Office of the U.S. Trade Representative, Office of National AIDS Policy, Office for Women's Initiatives and Outreach, Office of National Drug Control Policy.

Quale capo del governo, il Presidente dirige il Gabinetto (*Cabinet*) formato dai capi dipartimento (segretari).

<sup>3</sup> La descrizione del sistema di elezione presidenziale è basata sui documenti pubblicati in merito sul sito

[www.usis.it/elections/italian/ital-9.htm](http://www.usis.it/elections/italian/ital-9.htm) dall'Ambasciata USA in Italia.

<sup>4</sup> Si tratta delle riunioni nelle quali gli attivisti locali di partito a livello di distretto scelgono i delegati che li rappresenteranno alle riunioni di contea. Questi, a loro volta, scelgono i delegati alle riunioni di stato e questi ultimi eleggono i delegati alla *convention* nazionale del partito.

<sup>5</sup> Il Collegio degli Elettori è formato da "grandi elettori" scelti stato per stato nel giorno delle elezioni dagli aventi diritto al voto. Esso si riunisce per eleggere formalmente il Presidente attraverso un sistema di maggioranza semplice (210 voti su un totale di 538 elettori).

Come illustrato dalla Figura 3.1, i ministeri (o dipartimenti) di cui si compone il governo (OCSE 1992) sono quattordici ed ognuno di essi ha il compito di:

- sviluppare e implementare politiche e programmi;
- elaborare norme e regolamenti, in base a quanto indicato dalla legge;
- assegnare in modo appropriato le risorse.

Oltre ai dipartimenti, sono previsti altri organi, con responsabilità simili, ma programmi più specifici e limitati: le agenzie (*executive agencies*).

Le principali (*majors*) sono (vedi Figura 3.1): Environmental Protection Agency (EPA), General Services Administration, National Aeronautics and Space Administration, Office of Personnel Management e Small Business Administration. Inoltre, numerose altre agenzie compongono l'esecutivo, tra cui l'Export and Import Bank, la Federal Emergency Management Agency, la National Science Foundation ecc.

I dirigenti delle agenzie, scelti dal Presidente e confermati dal senato, non sono membri del Gabinetto; il budget di cui dispongono e lo staff che coordinano, però, possono superare anche in modo significativo quelli assegnati ai dipartimenti.

Completano il quadro amministrativo le Independent Regulatory Commissions, agenzie indipendenti che non rientrano nell'*executive branch*. Pur non esistendo una definizione ufficiale di agenzia indipendente<sup>6</sup>, le caratteristiche tipiche di questi organi sono la restrizione al potere presidenziale di rimuoverne i membri del vertice e la presenza di un mandato legislativo che consente loro di disciplinare un determinato settore (Barra Caracciolo 1997).

Nell'ambito del processo di riforma della regolazione e, in modo più specifico, dell'analisi d'impatto della regolazione, le agenzie federali rivestono un ruolo centrale: esse, a differenza delle agenzie indipendenti, sono tenute alla realizzazione dell'analisi d'impatto delle norme proposte e sono le destinatarie dell'attività di controllo e *review* promossa dall'Office of Management and Budget (OMB) (vedi par. 3.3). In merito, è interessante notare che l'OMB è un organo di staff del Presidente (vedi Figura 3.1); questa scelta ne legittima fortemente l'attività di controllo, anche se lega il suo concreto potere all'appoggio presidenziale.

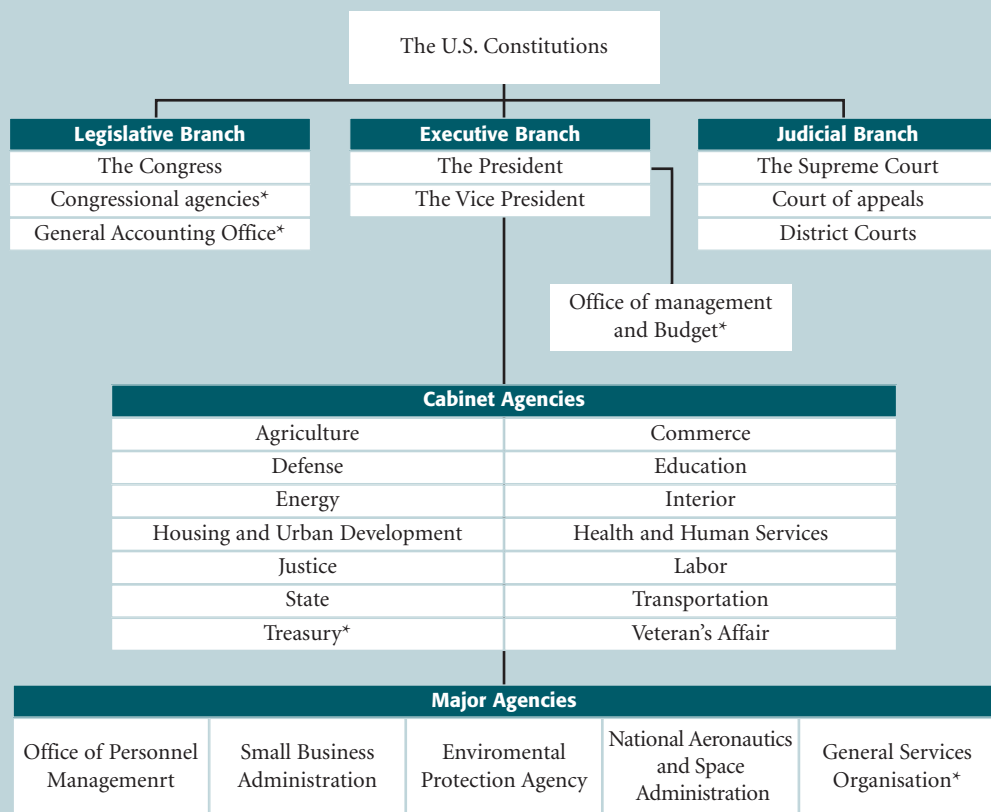
### 3.1.2 Il Congresso

Come già accennato, il potere legislativo è esercitato dal Congresso, composto da due rami: il senato e la Camera dei Rappresentanti. Il senato è costituito da 100 membri, due per ogni stato, che restano in carica per sei anni; i 435 deputati che compongono la Camera dei Rappresentanti, invece, vengono eletti ogni due anni e sono distribuiti proporzionalmente sulla base della popolazione di ogni stato (ad ogni stato è comunque assegnato almeno un rappresentante).

Tutta la regolazione parte da un atto del Congresso che definisce gli obiettivi, individua le agenzie che dovranno raggiungerli e prevede disposizioni procedurali e sostanziali che definiscono, in modo più o

<sup>6</sup> L'indipendenza di queste agenzie è, in ogni caso, relativa: anch'esse, come le *executive agencies* sono create da leggi del Congresso ed i loro programmi, nonché gli obiettivi e, spesso, i relativi strumenti, vanno ricercati nelle leggi istitutive (La Spina e Majone 2000: 176).

**Figura 3.1 - La struttura istituzionale statunitense**



\* Agencies with central management responsibilities  
Fonte: OCSE (1992)

meno ampio, gli strumenti da utilizzare. La delega alle agenzie federali varia notevolmente da caso a caso e spesso queste sono vincolate solo da obiettivi generici cosicché, in concreto, le politiche regolative sono elaborate in gran parte dalle agenzie governative.

Tra le numerose materie su cui il Congresso può legiferare rientrano i provvedimenti inerenti il *welfare* dei cittadini; in merito, oltre che adottare nuove norme, il Congresso può modificare e sottoporre a *review* le proposte di legge presidenziali ed ha il compito di approvare i progetti di spesa del governo. Per monitorare e valutare i programmi governativi, il Congresso si avvale dell'ausilio del General Accounting Office.

### 3.1.3 Il Potere Giudiziario

Le caratteristiche del sistema giudiziario americano sono di fondamentale importanza per delineare in modo più completo il quadro istituzionale all'interno del quale si è sviluppato il processo di riforma della regolazione e per comprenderne alcune peculiarità essenziali.

Tre sono i gradi di giudizio: i Tribunali distrettuali, le Corti d'Appello e la Corte Suprema. Quest'ultima dirime le controversie costitu-

zionali e, in particolare, decide le questioni relative alla legittimità costituzionale delle norme emanate sia dal Congresso che dal governo federale<sup>7</sup>. I nove giudici che compongono la Corte Suprema sono proposti dal Presidente e la loro nomina avviene a seguito di un voto confermativo del senato.

Come anticipato, il sistema giudiziario degli Stati Uniti si basa sui principi della *common law*, per cui il giudice “crea” la legge: di fronte al caso concreto decide quale sia la regola da applicare, regola che, nelle successive controversie aventi lo stesso oggetto, verrà applicata nonostante siano diverse le parti in causa (principio del precedente vincolante, o dello *stare decisis*). La sentenza giudiziale ha, quindi, valore di fonte del diritto<sup>8</sup>.

I giudici, il cui mandato è senza termine, sono di nomina presidenziale. A differenza di quanto avviene nella maggior parte dei paesi europei, essi non diventano magistrati a seguito di un'apposita formazione: si tratta, in genere, di avvocati con una certa esperienza e dotati di prestigio entro la professione forense, interessati a modificare il proprio cammino professionale. Il loro ruolo all'interno del sistema regolativo è fondamentale: nell'ambito della funzione di controllo degli atti governativi, essi non solo hanno il potere di annullare le norme delle agenzie che violano uno *statute*, ma anche quelle ritenute “irragionevoli”. Data la discrezionalità di quest'ultimo requisito, è evidente la sostanziale autorità di cui sono investiti ed il peso che assumono nel decidere l'effettivo grado di implementazione delle riforme introdotte in campo regolativo. Ogni atto amministrativo, infatti, deve rispettare uno standard di ragionevolezza definito da giudici “non professionisti” della regolazione (Breyer 1990: 8).

### 3.2 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione

La riforma della regolazione promossa negli Stati Uniti a partire dagli anni Settanta è stata uno strumento fondamentale per la conformazione e il rilancio di una delle economie più flessibili, aperte ed innovative all'interno dell'OCSE. La politica di deregolazione e semplificazione adottata ha garantito l'apertura dei mercati e lo sviluppo dell'iniziativa imprenditoriale, creando, tuttavia, un sistema non privo di rigidità ed incongruenze. In particolare, l'eccessiva complessità e specificità delle norme impongono ancora oggi dei costi considerevoli per gli agenti economici cui si aggiungono gli oneri generati dalla sovrapposizione della normativa federale a quella statale e locale.

Del resto, la riforma della regolazione negli Stati Uniti non è stata il frutto di un disegno organico di *deregulation*, trattandosi piuttosto di un processo *case-by-case* i cui strumenti ed il cui grado di incisività sono dipesi in larga misura dal quadro istituzionale di volta in volta generatosi.

L'attività di deregolazione iniziò a seguito del rapido incremento, registratosi a partire dalla prima metà degli anni Settanta, del diretto intervento dello stato nel settore energetico (attraverso la fissazione di

<sup>7</sup> Sul ruolo della Corte Suprema e, più in generale, del potere giudiziario statunitense, cfr., ad esempio, Barra Caracciolo (1997).

<sup>8</sup> Nei sistemi di *civil law*, al contrario, la sentenza del giudice, meramente applicativa della legge, non costituisce mai una regola vincolante al di fuori del caso singolo.

tariffe e salari) e della sostanziale regolazione in campi quali l'ambiente, la sicurezza e la sanità. Più in particolare, le riforme adottate in vari settori dell'economia furono stimulate essenzialmente da due fattori: gli *shocks*<sup>9</sup> dal lato dell'offerta ed il generale ripensamento circa la validità della *economic regulation*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la crisi petrolifera cominciata nel 1973 determinò un significativo peggioramento delle performance dell'economia statunitense, provocando una forte stagflazione (alta inflazione associata a bassi incrementi del PIL) che ridusse la competitività americana rispetto a quella europea e giapponese. Ci si rese conto che i problemi che affliggevano l'economia, riguardando l'offerta aggregata, non potevano più essere risolti con le usuali tecniche di sostegno della domanda aggregata ed, in merito, il forte intervento dello stato nell'economia fu considerato uno dei fattori determinanti della ridotta crescita della produttività. Inoltre, l'attenzione nei confronti di una riforma della regolazione crebbe anche a causa dell'incremento del deficit federale e delle preoccupanti crisi che colpirono vari settori dell'economia (ferrovie e banche innanzitutto).

Riguardo alla tipologia di intervento, la ricerca economica iniziò a criticare le tradizionali giustificazioni alla regolazione, sostenendo che, in molti casi, la maggiore apertura del mercato alla concorrenza avrebbe potuto generare vantaggi di gran lunga superiori. In effetti, il confronto, ad esempio, tra i prezzi delle tratte aeree regolamentate e quelli delle tratte in cui vigeva un regime concorrenziale evidenziò un livello più che doppio dei primi; allo stesso modo, nel settore finanziario la distorsione della concorrenza determinata dall'adozione di regole asimmetriche fu fortemente contestata (OCSE 1999).

D'altra parte, la limitazione della concorrenza generata dalle norme in vigore non fu accompagnata da extraprofitti rilevanti (anzi, in molti settori regolamentati il problema principale era proprio quello della scarsa redditività), segno evidente dell'inefficienza provocata dal sistema e della formazione di rendite a favore di altri fattori della produzione, il lavoro in primo luogo (OCSE 1999a).

Gli elementi di criticità finora descritti furono alla base del processo di riforma che coinvolse il sistema normativo ed economico del paese apportando, nel tempo, profonde revisioni al modello regolativo esistente.

Di seguito, con particolare attenzione all'introduzione dell'analisi d'impatto della regolazione, si presentano le linee fondamentali della riforma della regolazione, illustrata sinteticamente nella Scheda 3.1.

### **3.2.1 L'amministrazione Nixon**

A partire dalla seconda metà degli anni '60, l'attività di regolazione negli Stati Uniti ha conosciuto, anche attraverso la creazione di numerose agenzie, un notevole sviluppo, assumendo un ruolo cruciale in campi quali la salute pubblica, l'ambiente e la sicurezza.

Anche a seguito delle richieste del settore imprenditoriale, sensibile all'incremento dell'ingerenza statale all'interno dell'economia, il Presidente Nixon avviò nell'ottobre del 1971 il progetto *Quality of life*

<sup>9</sup> Con il termine "shock" s'intende una perturbazione esogena che allontana l'economia dal suo punto di equilibrio. Gli shock possono riguardare sia la domanda aggregata che l'offerta aggregata.



*review*. Esso, avendo ad oggetto la sola normativa ambientale e concentrandosi principalmente sugli effetti a carico delle imprese, non può essere equiparato ad una vera e propria analisi dell'impatto della regolazione; ciononostante, può senz'altro essere considerato un primo tentativo di valutazione degli effetti della regolazione.

Il *Quality of life review* fu spesso utilizzato per frenare lo sviluppo della normativa ambientale e ridurre il controllo sulle imprese, dando così luogo a forti controversie. Monitorato dall'Office of Management and Budget (OMB), esso impose alle agenzie impegnate nello sviluppo di norme "significative" di considerare le varie alternative d'intervento ed i relativi costi. Tuttavia, le indicazioni dell'OMB furono spesso ignorate, a discapito della sua autorevolezza.

### **3.2.2 L'amministrazione Ford**

L'attività dell'amministrazione Ford fu fortemente influenzata dalla particolare congiuntura economica che interessò gli Stati Uniti a partire dal 1973, caratterizzata, come già detto, da una decisa stagflazione. Tra gli interventi a sostegno dell'economia, l'*Executive Order* 11821 del novembre 1974 ebbe un ruolo senz'altro decisivo: per la prima volta, le agenzie regolative furono costrette ad integrare le proprie proposte di legge con un rapporto, (denominato *Inflation Impact Assessment*) sugli effetti inflazionistici delle stesse, che può essere considerato il precursore dell'odierna AIR. Il nuovo organismo chiamato a controllare i rapporti presentati dalle agenzie, denominato *Council of Wage and Price Stability* (CWPS) e composto essenzialmente da economisti, utilizzò per le sue valutazioni la metodologia dell'analisi costi-benefici, evitando che provvedimenti senza senso divenissero legge. Tuttavia, la pressione dei gruppi d'interesse non impedì l'approvazione di norme con risultati netti negativi per la società.

Una funzione chiave nel processo di riforma fu svolta anche dal *Review Group on Regulatory Reform*, di cui la Casa Bianca si servì per il coordinamento politico del processo di riforma. Il gruppo fu guidato da un membro del *Council of Economic Advisors* e composto da personale proveniente da vari uffici dell'amministrazione, compreso l'OMB.

Il Presidente Ford cercò di coinvolgere anche le agenzie indipendenti nel processo di riforma avviato con l'E.O. 11821, soprattutto in merito alla considerazione dei costi e dei benefici delle proposte legislative, e all'attenzione nei riguardi dei consumatori finali. A parte qualche caso<sup>10</sup>, però, tale tentativo non ottenne grandi successi.

### **3.2.3 L'amministrazione Carter**

Anche durante l'amministrazione di Jimmy Carter, diventato Presidente nel 1977, il processo di riforma della regolazione ebbe un ruolo decisivo. Nel febbraio del 1978 fu creato il *Regulatory Analysis Review Group* (RARG), con il compito di valutare le dieci norme più rilevanti durante ogni anno. Il RARG, guidato dal *Council of Economic Advisors*, fu composto dal personale dell'OMB e dai rappresentanti delle agenzie di regolazione. Nell'elaborazione dell'analisi economica della

<sup>10</sup> Ci riferiamo, in particolare, alla *Federal Trade Commission* ed alla *Nuclear Regulatory Commission*.

regolazione il RARG si basò sull'esperienza del CWPS e operò in modo da tener conto delle opinioni delle agenzie coinvolte, inaugurando un modello cooperativo di riforma.

Nel mese di marzo dello stesso anno, Carter emise un *Executive Order* per rafforzare il processo di riforma della regolazione: alle agenzie fu richiesta un'analisi dettagliata delle proposte di legge, ed il compito di svolgere la successiva fase di *review* fu assegnato all'OMB. Infine, venne creato un altro organismo, il Regulatory Council, composto dai dirigenti delle agenzie regolative, a cui fu affidata la pubblicazione di un Calendario della Regolazione Federale riassuntivo delle principali proposte di legge con l'indicazione dei relativi costi e benefici.

L'obbligo di utilizzare una metodologia economica per valutare l'impatto della regolazione fu ritenuto dall'amministrazione Carter una condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare un efficiente processo di riforma, per cui fu prevista una fase di concertazione tra i principali consulenti politici del Presidente ed i dirigenti delle agenzie al fine di persuadere questi ultimi a migliorare ulteriormente le norme proposte.

In generale, l'esperienza americana degli anni '70 fu caratterizzata da un incremento delle agenzie regolative, con un conseguente aumento degli interventi governativi nell'economia. L'introduzione, da parte dei presidenti Ford e Carter, della metodologia economica per la valutazione dei costi e dei benefici generati dalle nuove norme contribuì ad un primo miglioramento dell'efficienza del sistema, ma l'autorità sostanziale sull'emanazione definitiva delle leggi restò saldamente nelle mani delle agenzie. Ancora nessun provvedimento, infatti, vietava l'emanazione delle norme i cui costi attesi superavano i benefici attesi.

Entrambi i Presidenti cercarono di ottenere l'appoggio del Congresso per implementare in modo decisivo l'analisi costi-benefici nell'attività normativa delle agenzie, senza peraltro raggiungere grossi risultati.

### 3.2.4 Le amministrazioni Reagan e Bush

Il Presidente Reagan indicò la riforma della regolazione come una delle priorità del suo programma di governo ed, in effetti, sotto il suo mandato furono introdotte numerose novità. L'intento della riforma fu esplicitamente quello di ridimensionare in modo drastico il ruolo dello stato nell'economia non limitandosi a rendere più efficiente il processo legislativo, ma riducendo al massimo l'attività di regolazione<sup>11</sup>. Il forte accento posto sulla *deregulation* sollevò non solo molte critiche da parte di ambientalisti e sindacati, ma anche perplessità nel mondo accademico.

La riforma della regolazione dell'amministrazione Reagan fu più incisiva di quella avviata dal Presidente Carter, con profonde modificazioni sia dal punto di vista organizzativo che da quello metodologico, rese possibili anche grazie all'appoggio del Congresso.

In primo luogo, l'*Executive Order* 12291 obbligò le agenzie ad andare oltre la semplice considerazione dei benefici e dei costi delle

<sup>11</sup> Tra l'altro, gli obiettivi della riforma regolativa erano complementari a quelli di un più generale programma basato sulla riduzione degli oneri a carico delle imprese, sulla costruzione di uno stato più snello (anche attraverso numerosi licenziamenti) e sul rilancio dell'economia attraverso una forte riduzione della pressione fiscale.

principali proposte regolamentari, prevedendo esplicitamente un'analisi dell'impatto della regolazione; inoltre, richiesero di riconsiderare la legislazione esistente al fine di individuare le norme da abrogare o semplificare. Il compito di controllare e valutare l'operato delle agenzie fu trasferito dal CWPS all'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), sorto all'interno dell'OMB già durante l'amministrazione Carter. Pur non potendo bocciare le proposte normative delle agenzie, l'OIRA aveva la facoltà di sospendere la *review* riconsigliando la norma oggetto di analisi all'agenzia proponente affinché migliorasse l'analisi costi-benefici ad essa legata. Di qui la crescente importanza dell'OMB, che divenne una sorta di "stanza di compensazione regolativa" (La Spina e Majone 2000: 100). Per risolvere le eventuali controversie tra le agenzie e l'OIRA fu creata la Task Force on Regulatory Relief, guidata dal Vice Presidente Bush, che operò come una sorta di corte d'appello e che, in concreto, condusse ad un forte accentramento dell'intera procedura.

Oltre ad introdurre queste rilevanti novità, il nuovo Presidente modificò la composizione ed il numero del personale appartenente alle diverse agenzie: furono inseriti amministratori con il compito di deregolare interi settori dell'economia e furono ridotti in modo decisivo il budget ed il personale a disposizione.

Le modifiche introdotte dall'amministrazione Reagan produssero senza dubbio una decisiva riduzione del numero di nuove regole, alleggerendo il carico normativo e rendendo più trasparente l'intero processo di regolazione. Inoltre, in base ai dati della Task Force on Regulatory Relief, la riforma introdotta generò una riduzione complessiva dei costi pari a dieci miliardi di dollari ogni anno.

Con un secondo *Executive Order*, nel 1985 Reagan richiese inoltre alle agenzie di fornire, alla fine di ogni anno, informazioni dettagliate all'OMB circa i progetti normativi in corso (*regulatory agenda*). Il rafforzamento dell'autorità dell'OMB fu assicurato dalla facoltà, riconosciuta all'organo di vigilanza, di coordinare le proposte ricevute e di apportarvi le modifiche ritenute necessarie. Altro compito affidato all'OMB fu di pubblicare tutte le regole sottoposte a *review* in un unico volume, chiamato *Regulatory Program of US Government*, che si rivelò anche uno strumento di diffusione delle tecniche proprie dell'analisi costi-benefici utilizzate dall'Office of Management and Budget ed un modo per comunicare gli obiettivi del processo di *review* svolto dall'OMB.

Il Presidente Bush proseguì sulla scia della riforma Reagan, modificandone solo alcuni aspetti. Nel marzo del 1989 la Task Force on Regulatory Relief fu sostituita dal Council of Competitiveness che, sotto la guida del Vice Presidente, assunse il compito di abrogare tutte le norme federali contrarie al principio della concorrenza. Fu così data nuova enfasi all'obiettivo, prioritario durante tutta la prima fase della presidenza Reagan, di minimizzare gli oneri della regolazione a carico dell'economia.

A seguito del forte accento posto sulla riforma della regolazione, il dibattito politico si concentrò sugli effetti delle modifiche adottate

e le critiche al processo di riforma provocarono più di un'inversione di rotta. Le agenzie di regolazione, gli ambientalisti, i sindacati e, ovviamente, le commissioni del Congresso controllate dai Democratici portarono avanti una continua battaglia contro il nuovo programma di semplificazione e valutazione delle norme: furono fatti vari tentativi per ridurre i fondi dell'OMB destinati all'OIRA; durante la presidenza Bush, il senato bocciò la candidatura di un dirigente dell'OIRA; furono approvate leggi che ridussero la discrezionalità del governo sull'applicazione di criteri di efficienza nella definizione delle norme (Morrall 1997). Il risultato, soprattutto durante l'amministrazione Bush, fu un incremento della regolazione nei settori della salute pubblica, dell'ambiente e della sicurezza. A seguito di ciò, nell'ultimo anno del suo mandato, Bush annunciò un periodo di moratoria sulle nuove regole generate dalle agenzie, al fine di soddisfare le rinnovate richieste del mondo imprenditoriale. La reazione dell'opposizione e dei gruppi di interesse, così come già accaduto a seguito dell'introduzione della Task Force on Regulatory Relief, fu particolarmente dura.

Certamente, sia durante gli ultimi anni della presidenza Reagan che per gran parte della presidenza Bush, la minore attenzione prestata dal governo al processo di riforma della regolazione fu dovuta anche alla pressante urgenza di problemi altrettanto scottanti quali, ad esempio, il controllo del deficit pubblico.

Al di là delle controversie politiche, tuttavia, le due amministrazioni garantirono una decisiva innovazione del sistema regolativo ed una sostanziale continuità del nuovo programma di valutazione e controllo delle norme. La durata delle riforme adottate consentì anche la diffusione dei principi basilari dell'analisi costi-benefici all'interno delle agenzie ed il consenso circa l'opportunità per il Presidente di poter gestire un meccanismo di controllo sull'intero processo di riforma della regolazione.

### **3.2.5 L'amministrazione Clinton**

Nel 1993 l'*Executive Order* 12866 emesso dal Presidente William J. Clinton sostituì quello di Reagan, durato più di dodici anni. Le direttive contenute nel nuovo documento ricalcavano i principi del precedente E.O. 12291, introducendo, tuttavia, importanti modifiche che tenevano conto delle critiche avanzate alle due precedenti amministrazioni, soprattutto in tema di eccessiva tutela degli interessi imprenditoriali. Questi cambiamenti, discussi con le associazioni ambientaliste ed i consumatori, portarono ad un più ampio consenso nei confronti del piano di riforma della regolazione.

Innanzitutto, il nuovo *Executive Order* stabilì formalmente il principio secondo cui le agenzie avrebbero dovuto indicare degli obiettivi di performance piuttosto che specificare in modo puntuale i comportamenti dei destinatari della regolazione, sancendo il definitivo abbandono della *command and control regulation*.

Da un punto di vista operativo, l'E.O. introdusse un termine di novanta giorni entro cui l'OMB avrebbe dovuto completare la *review*

delle norme proposte, in accordo con le agenzie. Qualora, scaduto questo termine, si fossero confermate le divergenze tra l'organismo di controllo e le varie agenzie, il Presidente o il Vice Presidente avrebbero dovuto risolvere la controversia<sup>12</sup>. Veniva così superato uno dei principali problemi che la precedente normativa aveva generato: il sostanziale potere di veto concesso all'OMB, grazie al quale l'ufficio poteva bloccare una norma che non gradiva semplicemente rinviando ripetutamente la *review*<sup>13</sup>.

Una seconda novità introdotta dal Presidente Clinton riguardò la trasparenza del processo di riforma: i rapporti dell'OIRA riguardanti i consigli alle agenzie e le motivazioni delle eventuali critiche alle norme proposte furono resi pubblici, rendendo più semplice per le parti non coinvolte direttamente nel processo normativo la comprensione delle modifiche apportate a seguito dell'intervento dell'Office of Management and Budget. Ancora una volta, ciò consentì una diffusione della logica dell'analisi costi-benefici sottostante l'AIR. Infatti, il nuovo *Executive Order* intensificò l'uso delle metodologie economiche all'interno della formazione delle norme, stabilendo che i benefici delle norme dovessero giustificarne i costi. L'uso di tecniche analitiche generò anche nel Congresso accese discussioni che si trasferirono nelle diverse prescrizioni previste in una serie di *statutes* emanati nella seconda metà degli anni novanta<sup>14</sup>: mentre in alcuni casi fu richiesta la sola analisi costi-efficacia, in altri fu prevista l'analisi del rischio, ed in altri casi ancora fu imposta la più completa analisi costi-benefici.

Una terza importante novità riguardò la tipologia di norme oggetto di AIR: l'E.O. stabilì che solo le norme "significative" sarebbero state sottoposte a *review* da parte dell'OMB (cfr. par. 3.3.2). Questa restrizione dell'ambito del controllo delle proposte normative consentì all'OIRA di concentrarsi sulle regole effettivamente più importanti, senza disperdere le proprie risorse su norme con un impatto modesto o insignificante<sup>15</sup>.

Inoltre, il Presidente Clinton, per rispondere ad un altro tipo di critica avanzata nei confronti della precedente amministrazione, ridusse il grado di accentramento del processo decisionale, contenendo il ruolo del Vice Presidente nel processo di *review*.

Le novità introdotte nel processo di AIR si inserirono in un più ampio quadro di riforma della regolazione (vedi Scheda 3.1), all'interno del quale spiccano due provvedimenti: il *Government Performance and Result Act* del 1993 e l'*Unfunded Mandates Reform Act*. Il GPRA impone ai dipartimenti di presentare un piano strategico al Congresso in cui indicare, tra l'altro, strategie, obiettivi e dati disponibili; l'UMRA<sup>16</sup>, approvato dal Congresso nel 1995, prevede che il Congressional Budget Office stimi i costi delle proposte legislative e che le agenzie scelgano l'alternativa regolativa in base ad un approccio *cost-effective*.

La nuova amministrazione avviò, infine, la *National Performance Review* (NPR) guidata dal Vice Presidente Gore. L'NPR pubblicò un rapporto sulle modalità da seguire per migliorare l'attività governativa federale, che includeva, tra l'altro, la riduzione di 252.000 posti di lavoro e la predisposizione, da parte delle agenzie, di standard per la tutela

<sup>12</sup> Cfr. par. 3.3.

<sup>13</sup> Come sottolineato da Morrall, il periodo di *review* di alcune norme si prolungò anche per diversi anni (Morrall 1997).

<sup>14</sup> Ci riferiamo, in particolare, all'*Unfunded Mandates Reform Act* del 1995, allo *Small Business Regulatory Enforcement Act* del 1996, al *Telecommunications Act* del 1996, al *Safe and Drink Water Act Amendments* del 1996 ed al *Food Quality Protection Act* del 1996. Per un'analisi più approfondita sulle differenze tra questi provvedimenti, cfr. Hahn 2000.

<sup>15</sup> In effetti, fino a quel momento l'OMB aveva sottoposto a *review* circa 2200 norme all'anno avvalendosi di uno staff di sole 40 persone.

<sup>16</sup> Vedi anche par. 3.4.1.

dei consumatori. Fu data maggiore attenzione anche alla regolazione già esistente, attraverso un memorandum inviato ai capi dipartimento ed ai dirigenti delle agenzie con il quale si richiedeva di condurre una *page-by-page review* della regolazione esistente, al fine di individuare le norme da eliminare o semplificare. Durante i tre mesi di valutazione, furono individuate 31.000 pagine del Codice Federale della Regolazione da modificare e 16.000 da eliminare (Hahn 2000: 887)<sup>17</sup>.

In generale, tuttavia, nonostante gli sforzi da parte del governo, le critiche all'eccessiva onerosità della regolazione non vennero meno. Numerose norme volte ad introdurre l'utilizzo sistematico dell'analisi costi-benefici non furono approvate dal Congresso, soprattutto perché dopo anni di *command and control regulation*, molti operatori, seppur a favore dell'introduzione dell'analisi economica all'interno del processo legislativo, non erano pronti ad accettare un cambiamento così decisivo. In definitiva, le direttive dell'E.O. 12866 si rivelarono meno incisive del previsto: la supremazia delle agenzie federali nel processo decisivo fu confermata e l'OMB non fu investito di alcun potere che gli consentisse di esigere una dimostrazione formale che il risultato netto di una norma fosse positivo. Inoltre, la semplificazione e l'abrogazione delle norme ritenute inefficienti fu più che compensata dall'introduzione di nuove regole, provocando, secondo alcuni (Weidenbaum 2000), la sensazione di un miglioramento della riforma più formale che sostanziale.

La riforma regolativa statunitense non si è limitata al solo governo federale, coinvolgendo diversi stati dell'unione. La Scheda 3.2 fornisce una breve descrizione del processo di riforma negli stati che, sotto questo profilo, si sono rivelati i più attivi.

### 3.3 Ambito di applicazione e processo dell'AIR

<sup>17</sup> Il rapporto dell'NPR, pur presentando i risparmi di costo a seguito delle modifiche adottate, non offre alcuna valutazione dei loro effetti economici in termini di efficienza.

<sup>18</sup> In particolare, resta da vedere se e in che modo l'attività del CBO, destinata ad aumentare sempre più a seguito dell'introduzione dell'UMRA, influenzerà l'attuale equilibrio istituzionale (vedi anche par. 3.5.4). Ad oggi, comunque, il rapporto tra l'OMB ed il CBO è di collaborazione e scambio di informazioni nel rispetto della reciproca indipendenza.

In questo paragrafo si descriveranno le principali fasi in cui si sviluppa il processo di AIR statunitense, con particolare riguardo agli aspetti legati al ruolo degli attori coinvolti ed alla tipologia dei provvedimenti oggetto di AIR. Le fonti informative governative sono, al riguardo, l'*Executive Order* 12866 ed i documenti pubblicati dall'OMB; inoltre, interessanti osservazioni provengono sia dall'OCSE che da numerosi interventi del mondo accademico e scientifico.

#### 3.3.1 Gli attori del processo

Al fine di promuovere le riforme regolative sia il Presidente che il Congresso sono dotati di un potere di controllo che viene esercitato, rispettivamente, attraverso l'OMB ed il Congressional Budget Office. L'Office of Management and Budget, forte della posizione "centrale" all'interno dell'esecutivo, è un potente organo di controllo con una dotazione particolarmente qualificata di risorse umane. Il controllo da parte del Congresso, a sua volta, è in costante aumento, anche se, come rilevato dall'OCSE, i suoi effetti sulla qualità della regolazione non sono ancora chiari<sup>18</sup> (OCSE 1999).

### Scheda 3.1 - Le principali tappe della riforma regolativa americana

1971	Introduzione della <i>Quality of Life Review</i> .
1974	Il Council of Wage and Price Stability (CWPS) elabora gli Inflation Impact Statements.
1978	Il CWPS assieme alle agenzie federali svolge l'analisi d'impatto economico.
1980	Il <i>Paperwork Reduction Act</i> stabilisce il Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA). Il <i>Regulatory Flexibility Act</i> impone alle agenzie di valutare l'impatto della regolazione sulle <i>small entities</i> e la pubblicazione annuale dell'attività regolativa in un'agenda della regolazione federale.
1981	Viene creata la Taskforce on Regulatory Relief con a capo il Vice Presidente. L'OIRA è incaricato di effettuare la <i>review</i> della maggior parte delle leggi federali. Introduzione dell'Analisi d'Impatto della Regolazione con l'obbligo di effettuare l'analisi costi-benefici.
1985	Introduzione del <i>regulatory planning process</i> , con la pubblicazione annuale del <i>Regulatory Program</i> , contenente la descrizione di circa 500 regolazioni "significative".
1989	All'interno del <i>Cabinet</i> viene istituito il <i>Council on Competitiveness</i> diretto dal Vice Presidente.
1993	Con l' <i>Executive Order</i> 12866 il Presidente Clinton conferma il ruolo dell'OIRA nel processo di <i>review</i> e l'obbligo per le agenzie di utilizzare l'analisi costi-benefici. Viene istituito il Regulatory Working Group per assistere il Vice Presidente; abolizione del Council of Competitiveness. Parte il <i>National Performance Review</i> guidato dal Vice Presidente con l'obiettivo di orientare l'attività di governo ai risultati; inizia una fase di cooperazione tra i regolatori ed i destinatari della regolazione. Il <i>Government Performance and Result Act</i> obbliga i ministeri ad elaborare per il Congresso dei piani strategici che identifichino i rispettivi obiettivi, strumenti, principali problemi gestionali e dati a disposizione.
1995	Tutti i regolatori sono incaricati di svolgere un processo complessivo di <i>review</i> al fine di eliminare 16.000 pagine del Codice della Regolazione Federale. Con il <i>Unfunded Mandates Reform Act</i> si introduce per la prima volta l'AIR per statuto; i regolatori devono valutare i costi ed i benefici dei principali interventi regolativi. Tuttavia, non si prevede il ricorso all'analisi costi benefici. L' <i>Amended Paperwork Reduction Act</i> dispone che l'OIRA determini degli obiettivi, generali per il governo nel suo insieme e specifici per le singole agenzie, di riduzione dei documenti.
1996	Lo <i>Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act</i> richiede una più attenta considerazione degli effetti della regolazione a carico delle piccole imprese. Il <i>Congressional Review Act</i> impone ai regolatori di inviare tutte le norme prodotte al Congresso per la revisione; il Congresso può annullare qualsiasi norma entro 60 giorni.
1997-98	Il <i>Treasury and Government Appropriations Act</i> impone all'OMB di fornire ogni anno al Congresso le stime totali dei costi e dei benefici della regolazione federale, nonché i relativi commenti e suggerimenti.
2000	Il <i>Truth in Regulating Act</i> prevede un progetto pilota presso il General Accounting Office per effettuare la <i>review</i> di alcune regolazioni. Si tratta del primo progetto di analisi della regolazione federale esterno all' <i>Executive branch</i> .

Fonte: OCSE (1999) pag. 133.

Ciò premesso, i principali soggetti coinvolti nel processo di AIR sono tre: le agenzie federali, l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) all'interno dell'OMB, il Vice Presidente.

Le agenzie – la legge prevede obblighi diversi per i vari tipi di agenzie: mentre quelle federali (incluse le *major agencies*) che fanno parte dell'*executive branch* sono tenute allo svolgimento dell'analisi d'impatto della regolazione, le agenzie indipendenti sono esonerate dal procedimento di AIR. In particolare, tutte le agenzie devono elaborare un'agenda in cui indicare: le proposte regolative, una sintesi delle stesse, eventuali scadenze previste dalla legge, il nome ed il recapito telefonico di un funzionario. All'interno di questa agenda, il *Regulatory Plan* riveste un ruolo peculiare, in quanto essenziale per assicurare trasparenza e responsabilità. Il piano deve, tra l'altro, indicare gli obiettivi dell'agenzia, una sintesi delle norme "significative" (vedi par. 3.3.2) e

La riforma della regolazione statunitense ha coinvolto non solo lo stato federale, ma, in varia misura, i diversi stati nazionali. Di questi, circa un terzo ha avviato una revisione della regolazione esistente e la metà prevede un'analisi d'impatto della regolazione (Hahn, 2000 pag. 874). Un quadro riassuntivo delle tecniche imposte, basato sui dati della National Association on Administrative Rules Review (NAARR), è fornito dalla seguente tabella:

**Tabella 3.1 - Tecniche di analisi adoperate negli USA**

Campo di applicazione	Numero di Stati che utilizzano		
	Analisi costi-benefici	Analisi rischio	Economic Impact Analysis
Tutte le norme	10	4	27
Solo alcune	51	52	48
<b>Organo responsabile</b>			
Agenzia	28	12	36
Altro organo	31	45	32

In un lavoro di confronto tra i vari sistemi statali, Hahn rileva che in soli 4 stati si è avviato un concreto processo di riforma (Hahn, 2000). Di seguito sono riassunte le principali tappe di questo processo e l'attuale situazione.

### California

Nel 1979, a seguito del riconoscimento degli eccessivi oneri imposti dalla regolazione a cittadini ed imprese, fu introdotto il *California Administrative Procedures Act* (CAPA). Esso istituì l'Office of Administrative Law (OAL) per effettuare la *review* delle norme adottate in modo da ridurne il numero; il suo compito era di controllare esclusivamente la legalità delle norme. Al fine di assicurare una valutazione dell'impatto economico della regolazione, all'inizio degli anni '90 una serie di leggi obbligò le agenzie a svolgere l'AIR; nel 1995, inoltre, fu istituita, all'interno del Dipartimento del Commercio, la Regulation Review Unit (RRU). Se la RRU ritiene incompleta l'analisi economica, può solo comunicarlo all'agenzia competente; l'unico organo ad avere un potere di veto sulle norme che ritiene 'inaccettabili' è l'OAL. La Guida all'AIR curata dalla RRU è sul sito [http://commerce.ca.gov/ersi/regulation/EFIS\\_RRU.html](http://commerce.ca.gov/ersi/regulation/EFIS_RRU.html)

### Florida

Nonostante il *Florida Administrative Procedures Act* (FAPA) risalga al 1970, solo a partire dalla seconda metà degli anni '90 la Florida ha introdotto significative novità per migliorare la qualità regolativa. Tutte le agenzie regolative sono tenute ad effettuare una revisione *page-by-page* delle regolazioni esistenti e sono state introdotte norme che mirano ad aumentare la responsabilità delle agenzie nello svolgimento dell'analisi d'impatto della regolazione (alle agenzie si richiede di scegliere l'alternativa meno costosa). La *review* delle norme è effettuata dall'Administrative Procedures Committee. Anche se l'obiettivo di ridurre il numero di norme del 50% è stato almeno in parte raggiunto con il semplice accorpamento delle norme esistenti, la Florida è tra gli stati più impegnati nell'introduzione della riforma regolativa.

### New York

L'AIR fu introdotta dal *New York Administrative Procedures Act* (NYAPA) del 1980 che ne affidò inizialmente il controllo all'Office of Regulatory Management Assistance (ORMA), un organo con funzioni simili all'OIRA del governo federale. Per intensificare il processo di riforma, che fino a quel momento non era riuscito a contenere gli oneri della regolazione, nel 1995 l'ORMA fu sostituito dal Governor's Office of Regulatory Reform (GORR) a cui furono conferiti maggiori poteri.

Attualmente, lo *State Administrative Procedure Act* (SAPA) impone alle agenzie di pubblicare nel Registro Statale i seguenti documenti che accompagnano una nuova norma: un'analisi d'impatto della regolazione; un'analisi di flessibilità per valutare l'impatto sulle piccole imprese; un'analisi di flessibilità per le aree rura-



li; una valutazione degli effetti occupazionali (laddove possibile). Secondo i dati del GORR, l'attività di *review* avrebbe consentito un risparmio di costi di conformità pari a 200 milioni di dollari all'anno. Infine, il GORR ha pubblicato un manuale sull'analisi costi-benefici disponibile su Internet. La Guida sull'analisi costi-benefici del GORR è disponibile su Internet al sito [www.gorr.state.ny.us/gorr/cba-hdbk.html](http://www.gorr.state.ny.us/gorr/cba-hdbk.html)

### Virginia

Già il *Virginia Administrative Process Act* (VAPA) del 1977 obbligava le agenzie a valutare i costi di conformità della regolazione, ma il rispetto di questa norma è stato, fino agli anni '90, pressochè ignorato. Con le modifiche introdotte al VAPA nel 1994 la responsabilità di svolgere l'AIR è stata trasferita dalle agenzie al Dipartimento della Pianificazione e del Bilancio (DPB). Lo stato di Virginia, dunque, è l'unico a prevedere un'unità centrale che controlla i dati delle agenzie ed effettua tutte le AIR. In genere, le analisi presentate sono solo di tipo qualitativo. Il manuale sull'analisi economica della regolazione pubblicato dal DPB è disponibile sul sito [www.dpb.state.va.us/regs/newregs.htm](http://www.dpb.state.va.us/regs/newregs.htm)

Fonte: Hahn (2000)

delle basi legali di ogni intervento, nonché una descrizione delle esigenze che giustificano il provvedimento regolativo. Il *Regulatory Plan* deve essere trasmesso all'OIRA il primo giugno di ogni anno affinché, a seguito della sua circolazione, sia possibile evidenziare eventuali contrasti con gli interventi previsti da altre agenzie<sup>19</sup>; la sua pubblicazione avviene ad ottobre ed è disponibile per il Congresso, gli stati ed i governi locali, il pubblico<sup>20</sup>.

Come anticipato, sono le sole agenzie governative ad essere coinvolte nel processo di AIR vero e proprio. L'elaborazione dei loro provvedimenti regolativi deve basarsi sull'analisi economica dei probabili effetti a carico di cittadini, imprese, governo e stati. La legge prevede che solo le "azioni regolative significative" (proposte e finali) siano soggette a controllo da parte dell'OMB prescrivendo, in questi casi, una serie di obblighi per le agenzie (vedi par. 3.3.2). Le agenzie non possono pubblicare, o comunque rendere nota, una norma prima che l'OIRA notifichi la rinuncia alla *review* o la sua conclusione (quando, quindi, la proposta di legge e la relativa AIR siano rinviate all'agenzia), oppure prima che i termini fissati dall'E.O. 12866 per la conclusione della *review* siano trascorsi senza alcuna comunicazione da parte dell'OIRA.

Ogni agenzia deve nominare un funzionario (*Regulatory Policy Officer*) incaricato di seguire i vari stadi del processo di regolazione e di riferire problemi e decisioni al dirigente dell'agenzia. Appositi uffici di analisi interni alle agenzie si occupano di svolgere l'analisi economica necessaria per l'AIR.

Infine, le agenzie federali sono tenute a rispettare numerosi precetti che riguardano la trasparenza del processo decisionale, soprattutto in relazione alla partecipazione dei soggetti destinatari della regolazione, attraverso un ampio ricorso alla consultazione (cfr. par. 3.4.5).

L'OIRA – Come già detto, l'OIRA è l'ufficio, sorto all'interno dell'OMB, che si occupa della regolazione ed ha il ruolo di assistere il Presidente nella pianificazione degli interventi regolativi. Esso effettua la *review* dell'AIR svolta dalle agenzie, controllando che i criteri e le metodologie dettate dall'OMB per lo svolgimento di una corretta analisi economica siano effettivamente rispettati. Il direttore (*Administrator*) dell'OIRA coordina il *Regulatory Working Group* di cui fanno

<sup>19</sup> Se un dirigente ritiene incoerente con gli obiettivi della propria agenzia un intervento programmato da un'altra agenzia, deve notificare le proprie osservazioni all'OIRA che, a sua volta, le comunicherà all'agenzia interessata, ai consulenti del Presidente e al Vice Presidente.

<sup>20</sup> Nel 1999 il *Regulatory Plan* conteneva 164 proposte provenienti da 28 agenzie.

<sup>21</sup> In realtà, l'E.O. 12866 stabilisce che la risoluzione delle controversie spetta al Presidente o, su richiesta di quest'ultimo, al Vice Presidente. In concreto, però, è quest'ultimo ad intervenire nella quasi totalità dei casi.

<sup>22</sup> L'*Executive Order* 12866 definisce "norma" (o "rule") ogni intervento proveniente dalle agenzie che abbia forza di norma o sia finalizzato ad implementare, interpretare o prescrivere una legge oppure a descrivere procedure. Non rientrano nella definizione di regolazione le norme militari (ad esclusione delle commesse), quelle relative all'organizzazione interna delle agenzie nonché quelle escluse dal direttore dell'OIRA.

<sup>23</sup> L'E.O. 12866 (come pure il precedente E.O. 12291) stabilisce che le disposizioni in esso contenute non si applicano alle agenzie definite indipendenti dal titolo 44 dello United States Code (U.S.C.) capitolo 35. Questo documento, all'articolo 10, recita: "il termine *independent regulatory agency* si riferisce al Board of Governors of the Federal Reserve System, alla Commodity Futures Trading Commission, alla Consumer Product Safety Commission, alla Federal Communications Commission, alla Federal Deposit Insurance Corporation, alla Federal Energy Regulatory Commission, al Federal Housing Finance Board, alla Federal Maritime Commission, alla Federal Trade Commission, all'Interstate Commerce Commission, alla Mine Enforcement Safety and Health Review Commission, al National Labor

parte il Vice Presidente, i dirigenti delle agenzie e gli *advisors* del Presidente. Quest'organo ha il compito di assistere le agenzie nell'identificazione e nella risoluzione di importanti problemi, quali lo sviluppo di tecniche regolative innovative, l'identificazione di metodi per la valutazione del rischio, lo sviluppo di approcci regolamentari "leggeri" per le piccole imprese. Inoltre, l'OIRA ha un ruolo decisivo nel processo di revisione e valutazione della regolazione esistente, essendo tenuto ad individuare e a valutare, anche grazie all'ausilio degli stati e dei governi locali, oltre che delle agenzie, le norme da eliminare o modificare perché eccessivamente onerose.

Attualmente l'OIRA si compone di 25 professionisti, di cui circa un quinto sono economisti, cinque hanno una formazione giuridica ed il resto sono esperti di analisi delle politiche pubbliche.

*Il Vice Presidente* – Il Vice Presidente, consulente diretto e privilegiato del Presidente in tema di regolazione, coordina le fasi di pianificazione, elaborazione e controllo del processo regolativo e, con l'introduzione dell'*Executive Order* 12866, ha ottenuto il potere di supervisione dell'OIRA. Oltre a far parte del Regulatory Working Group, egli coordina il meeting annuale in cui, assieme ai dirigenti delle agenzie e ai consulenti presidenziali, si definiscono le priorità d'intervento per il nuovo anno; inoltre, può consultare i capi delle agenzie per chiedere chiarimenti sul Piano annuale di regolazione nonché promuovere un maggior coordinamento tra le agenzie. Uno dei ruoli più delicati svolti dal Vice Presidente<sup>21</sup>, su incarico presidenziale, è quello della risoluzione delle controversie sorte tra le agenzie (qualora il dirigente dell'OIRA non ci sia riuscito) e tra queste e l'OMB. L'intervento del Vice Presidente può essere richiesto solo dal dirigente dell'OMB, da quello dell'agenzia del cui provvedimento si discute o dal direttore dell'agenzia che si ritiene danneggiata dall'intervento in questione. Dopo aver consultato gli *advisors* presidenziali, il Vice Presidente emette delle raccomandazioni volte a risolvere la controversia. Il periodo a sua disposizione è di 60 giorni. Durante la *review*, ogni comunicazione proveniente da soggetti esterni al governo federale è diretta agli *advisors* o al Vice Presidente deve avvenire in forma scritta. Alla fine del processo di risoluzione del dissidio, il Presidente o, su sua richiesta, il Vice Presidente, comunica all'Amministratore dell'OIRA e all'agenzia interessata la decisione presa.

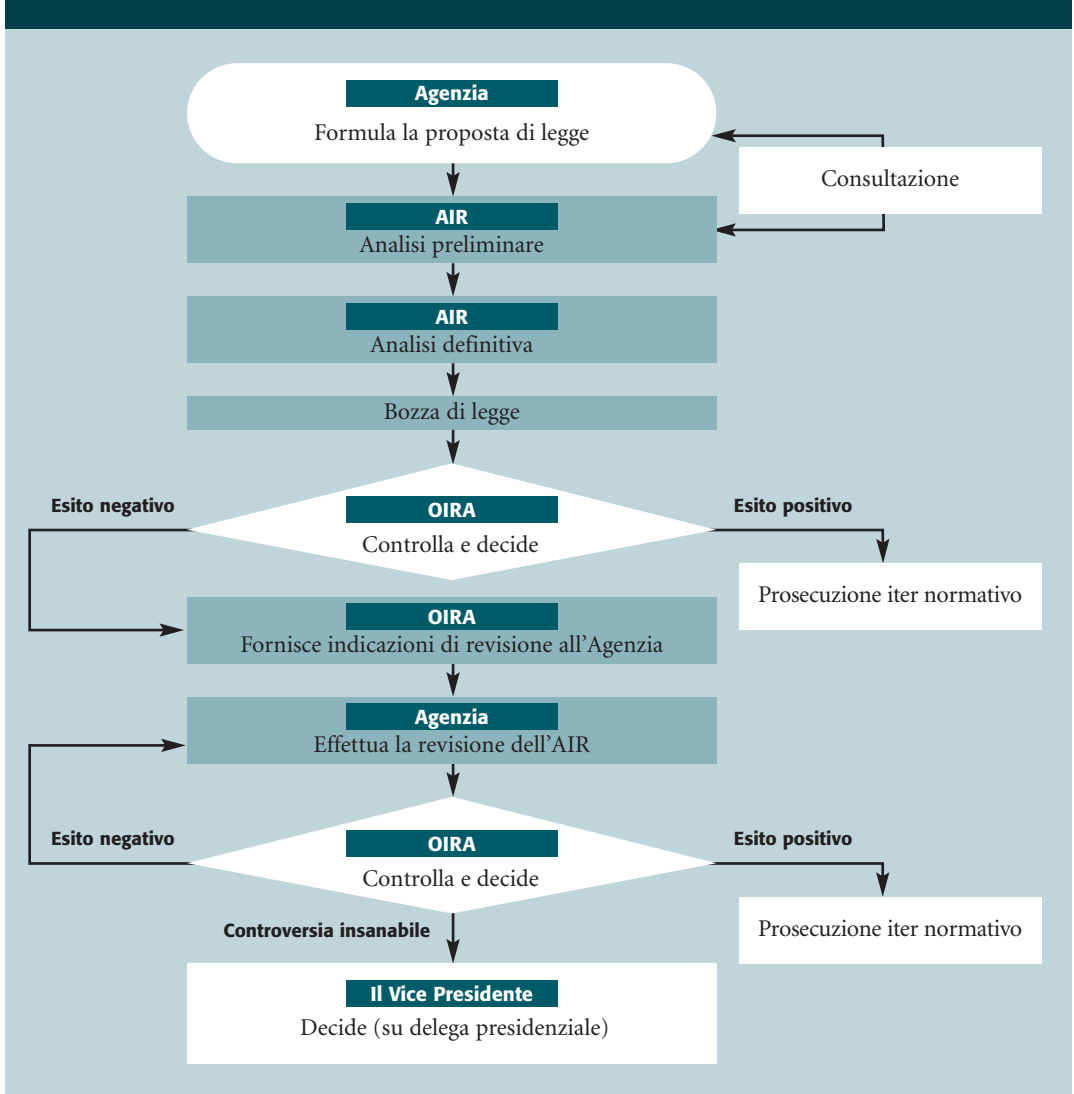
### 3.3.2 I provvedimenti oggetto dell'AIR

L'analisi d'impatto della regolazione si applica solo alla legislazione secondaria, a quella, cioè, prodotta dalle agenzie federali<sup>22</sup> ad esclusione di quelle definite indipendenti<sup>23</sup>; le norme di rango primario emanate dal Congresso non sono, invece, soggette ad AIR.

Come precedentemente specificato (cfr. par. 3.2.5 e par. 3.3.1), l'E.O. 12866 limita l'attività di *review* alle norme "significative", cioè a quegli interventi che presentino una o più delle seguenti caratteristiche:

- provocare un effetto annuo sull'economia quantificabile in almeno cento milioni di dollari o generare, comunque, un effetto negativo

**Figura 3.2 - Diagramma di flusso del processo di AIR**



sull'economia, su un settore economico, sull'occupazione o sull'ambiente, sia a livello federale che locale;

- interferire con una norma generata o programmata da un'altra agenzia;
- alterare l'impatto finanziario di prestiti e tariffe;
- proporre nuove questioni politiche o legali al di fuori delle priorità del Presidente.

La presenza di uno di questi elementi, e la conseguente attribuzione del carattere della significatività alla norma proposta, spetta all'agenzia proponente in occasione della presentazione all'OIRA del programma delle azioni regolative da elaborare. La scelta fatta dall'agenzia non è mai vincolante per l'organo di controllo: entro dieci giorni il direttore dell'OIRA può decidere di dichiarare significativa una norma

Relations Board, alla Nuclear Regulatory Commission, alla Occupational Safety and Health Review Commission, alla Postal Rate Commission, alla Securities and Exchange Commission ed ad ogni altra simile agenzia designata da uno *statute* come Federal independent regulatory agency o commission".

che non era stata presentata come tale o, al contrario, non sottoporre a *review* un intervento regolativo che, secondo le valutazioni dell'agenzia, doveva esserlo.

Per le proposte qualificate in modo definitivo "significative", l'agenzia interessata deve fornire all'OIRA:

- la bozza dell'intervento regolativo ipotizzato, con una dettagliata descrizione delle esigenze che giustificano l'azione proposta e la capacità di quest'ultima di soddisfarle;
- una valutazione dei costi e dei benefici attesi dall'intervento proposto nonché una spiegazione della coerenza della proposta con il mandato legislativo.

In merito, l'OMB ha elaborato una guida all'AIR (OMB 1996)<sup>24</sup> a cui le agenzie devono attenersi per una corretta valutazione degli effetti delle proposte avanzate. In base alle indicazioni fornite dall'OMB, l'analisi deve comporsi di due stadi, uno preliminare e l'altro finale. La fase preliminare consiste nella rilevazione delle esigenze e nell'individuazione delle opzioni; in questo stadio le agenzie devono, quindi, individuare le necessità ed i bisogni che giustificano un intervento regolativo nonché tutte le azioni alternative potenzialmente idonee a rispondere alle esigenze rilevate. In tal modo, esse giungono ad una prima selezione delle opzioni, strumentale all'analisi finale. Quest'ultima consiste essenzialmente nell'applicazione dell'analisi costi-benefici alle opzioni selezionate, secondo i criteri indicati dall'OMB; a seguito del calcolo del valore attuale netto di ogni opzione, è possibile selezionare l'opzione preferita, in base alla quale viene elaborata la versione finale<sup>25</sup> della norma. Le agenzie sono tenute a consegnare la proposta di legge e la relativa AIR all'OIRA, indicando anche la fonte statutaria della delega legislativa.

Una volta ricevuta la bozza d'intervento, l'OIRA sottopone a *review* l'AIR svolta dalle agenzie (è escluso che l'organo di controllo effettui daccapo l'analisi, dovendosi limitare a valutare l'operato dell'agenzia e verificarne la coerenza con i criteri dettati dall'OMB). Entro 90 giorni l'OIRA deve comunicare all'agenzia l'esito della valutazione<sup>26</sup> (cfr. anche par. 3.2.5); il periodo di *review* può, tuttavia, essere prorogato fino a 30 giorni, purché l'OIRA abbia ottenuto il consenso del dirigente dell'OMB. L'OIRA può "promuovere" l'AIR svolta dall'agenzia, ed in questo caso il progetto di legge segue il normale iter legislativo, oppure può esprimere un giudizio negativo. Nel caso in cui l'OIRA rinvii la proposta regolativa alla competente agenzia suggerendo di modificare o approfondire l'analisi d'impatto, l'Amministratore deve fornire al dirigente dell'agenzia una motivazione scritta del rinvio; laddove l'agenzia confermi le proprie valutazioni ed il contrasto con l'organo di controllo appaia insanabile, si avvia la procedura di risoluzione delle controversie che chiama in campo il Presidente o il suo Vice.

Diverse norme contenute nell'E.O. 12866 assicurano la trasparenza esterna del processo di *review*<sup>27</sup>: l'OIRA deve tenere un registro pubblico in cui indicare lo status delle norme oggetto di controllo, le comunicazioni scritte avvenute con l'agenzia interessata ed i nomi dei

<sup>24</sup> I criteri fondamentali elaborati dall'OMB, sia in merito alla tipologia delle opzioni che alle tecniche di valutazione, sono descritti nel paragrafo 3.4.

<sup>25</sup> Gli stessi elementi compongono la *review* delle norme già in vigore.

<sup>26</sup> Per alcuni atti il termine è ridotto a 10 giorni.

<sup>27</sup> L'E.O. 12866 si preoccupa anche di tutelare le agenzie assicurando la trasparenza interna del processo, soprattutto in merito alle comunicazioni, aventi ad oggetto l'intervento sottoposto a *review*, che avvengono tra l'OIRA ed i soggetti esterni al governo. È previsto, ad esempio, che un rappresentante dell'agenzia interessata sia sempre invitato a partecipare ad eventuali incontri e che l'OIRA comunichi tutte le comunicazioni scritte avvenute con i soggetti in questione.

soggetti che hanno partecipato a riunioni (o che hanno ricevuto comunicazioni orali di altro tipo) con il personale dell'OIRA e soggetti esterni al governo federale. Dopo la pubblicazione dell'atto regolativo nel *Federal Register* l'OIRA deve rendere pubblici tutti i documenti inerenti la *review* e descrivere le modifiche significative apportate alla proposta presentata dall'agenzia a seguito dell'intervento dell'OIRA.

Oltre che alle proposte d'intervento, l'AIR si applica anche alla regolazione esistente. È previsto, infatti, che le agenzie procedano alla revisione periodica delle norme in vigore per individuare quelle da eliminare o modificare in quanto eccessivamente onerose o incoerenti con gli obiettivi regolativi del Presidente. Come già notato, anche il Regulatory Working Group partecipa alla *review* delle norme vigenti; inoltre, il Vice Presidente, attraverso il *National Performance Review*<sup>28</sup> è responsabile di un programma pluriennale di riduzione della regolazione esistente.

Per quanto riguarda la quantificazione delle norme oggetto di controllo, nel Rapporto per il Congresso del 2000 l'OMB afferma di aver sottoposto a *review* 255 norme tra il 1 aprile 1998 ed il 31 marzo 1999 (questo, infatti, è il "periodo di regolazione" preso in esame ogni anno); di queste, 44 sono state classificate come *major rules* essendo quelle che hanno generato la maggior parte dei costi e dei benefici di tutta la regolazione introdotta (OMB 2000a). L'analisi dei risultati riportati dall'OMB è contenuta nel par. 3.5.

### 3.4 Gli strumenti a supporto del processo

#### 3.4.1 L'analisi economica dell'impatto della regolazione

In base a quanto previsto dall'*Executive Order* 12866 del Presidente Clinton, l'analisi economica della regolazione, le cui fasi sono state precedentemente descritte (vedi par. 3.3.2), dovrebbe fornire al *decision-maker* tutte le informazioni necessarie per verificare che:

- siano individuate le necessità e le conseguenze dei provvedimenti proposti;
- i benefici sociali potenzialmente realizzabili giustifichino i costi del provvedimento;
- l'eventuale adozione del provvedimento massimizzi il beneficio netto sociale (inclusi gli effetti sulla salute, l'ambiente e la sicurezza, nonché gli effetti distributivi)<sup>29</sup>;
- laddove una legge richieda un approccio regolativo specifico, l'azione proposta presenti (almeno) il miglior rapporto costi-efficacia;
- le decisioni prese siano coerenti con i dati e le informazioni di carattere tecnico, scientifico ed economico disponibili.

L'analisi economica che le agenzie sono tenute a produrre deve soddisfare anche i requisiti del *Unfunded Mandates Reform Act* (UMRA) del 1995, in base al quale i costi ed i benefici dei provvedimenti che implicano spese pari o superiori a 100 milioni di dollari devono essere valutati in modo qualitativo e quantitativo, indicando

<sup>28</sup> Cfr. par. 3.2.5.

<sup>29</sup> A meno che uno *statute* non richieda il rispetto di un approccio diverso.

anche gli effetti a carico dello stato e dei governi locali. Le agenzie, inoltre, sono tenute a giustificare l'eventuale preferenza per un'opzione che non risulti essere la meno costosa (o quella con il miglior rapporto costi-efficacia) tra quelle individuate<sup>30</sup>.

Il principio generale in base al quale deve essere condotta la valutazione delle opzioni proposte è quello della trasparenza: i dati, le assunzioni ed i modelli utilizzati devono essere identificati e valutati in modo chiaro ed esplicito, giustificando le scelte adottate ed indicando i relativi effetti sull'analisi.

In questo paragrafo si descriveranno le principali caratteristiche della metodologia suggerita dall'Office of Management and Budget alle agenzie regolative per lo svolgimento dell'analisi economica che deve accompagnare le loro proposte d'intervento. Nel fare ciò, si seguirà lo stesso processo logico adoperato dall'OMB<sup>31</sup>, trattando dapprima le esigenze che giustificano l'intervento proposto, poi la valutazione comparata delle alternative e, infine, l'analisi costi-benefici<sup>32</sup>.

### 3.4.2 Identificazione delle esigenze

Le agenzie sono tenute innanzitutto a giustificare le necessità e le modalità dell'intervento proposto. In particolare, esse devono indicare se l'azione suggerita mira a migliorare il processo amministrativo o la distribuzione delle risorse, oppure è diretta a correggere un fallimento del mercato<sup>33</sup>.

Come noto, i principali fallimenti del mercato sono:

- Esternalità: si realizza ogni volta che la produzione o il consumo di un bene generano effetti (positivi o negativi) a carico di soggetti non coinvolti nelle attività in questione. Un tipico caso di esternalità negativa è l'inquinamento.
- Potere di mercato: la presenza sul mercato di uno (monopolio) o più (oligopolio) agenti economici con un potere maggiore rispetto a quello degli altri, rappresenta un altro caso in cui il sistema di mercato "fallisce". In questi casi, infatti, la limitazione della quantità offerta o l'incremento del prezzo<sup>34</sup> riducono il benessere (surplus) dei consumatori.
- Monopolio naturale: si realizza qualora la concentrazione della produzione nelle mani di un'unica impresa consente di sostenere il minor costo possibile. La difesa di tali forme di mercato per la gestione della maggior parte delle *utilities* (telefonia, energia, gas e trasporti) è stata giustificata, in molti paesi, proprio dalla considerazione che l'ingresso di altri operatori nel mercato comportasse una produzione eccessivamente onerosa dei servizi offerti. Negli ultimi anni, prima negli Stati Uniti e poi in Europa, l'adozione di nuove tecnologie ha consentito la rimozione delle barriere all'ingresso di nuove imprese, introducendo la concorrenza in settori tradizionalmente monopolistici.
- Asimmetrie informative: il mercato può produrre una quantità di informazioni insufficiente per orientare le scelte degli agenti, determinando effetti negativi quali bassa innovazione e posizioni dominanti sul mercato. Le asimmetrie informative sono essenzialmente

<sup>30</sup> In questi casi, è previsto che il dirigente dell'agenzia interessata pubblici, assieme alla norma prescelta, le motivazioni della scelta.

<sup>31</sup> Questa struttura è stata condivisa dalla "Guida alla sperimentazione dell' AIR" del Governo italiano.

<sup>32</sup> La trattazione che segue si basa integralmente sulla guida dell'OMB (OMB 1996) e sul Memorandum ai dirigenti delle agenzie contenente linee guida per standardizzare la misurazione dei costi e dei benefici (OMB 2000b). La guida è un documento di 24 pagine dal taglio molto operativo; il Memorandum, del 22 marzo 2000, è di 20 pagine e segue lo stile della guida.

<sup>33</sup> Come noto, un mercato perfettamente concorrenziale consente di raggiungere un'allocazione Pareto efficiente delle risorse disponibili (primo teorema dell'economia del benessere), massimizzando, quindi, il benessere sociale. In questi casi, l'intervento del *policy maker* dovrebbe limitarsi, eventualmente, a modificare la sola distribuzione delle risorse. Al contrario, la presenza di alcuni fenomeni come quelli indicati nel testo, altera il meccanismo di mercato, ostacolando il raggiungimento della migliore allocazione possibile. Questi casi, noti appunto come fallimenti del mercato, sono, generalmente, la giustificazione più frequente degli interventi regolativi.

<sup>34</sup> Rispetto ai livelli di quantità e prezzo praticati in un mercato perfettamente concorrenziale.

di due tipi: imperfetta osservazione delle azioni degli agenti (*moral hazard*) o conoscenza incompleta delle variabili esogene, come, ad esempio, i dati sulla domanda (*adverse selection*). Il problema è accentuato dal fatto che l'acquisizione di informazioni è di per sé costosa, il che genera fenomeni di *free riding*.

L'OMB sottolinea che anche laddove si accertasse la presenza di fallimenti del mercato, ciò non implicherebbe necessariamente un intervento regolativo federale, essendo sempre opportuno valutare diverse opzioni, tra cui il ricorso al sistema giudiziario e l'attuazione della politica di tutela della concorrenza. Altre alternative alla regolazione sono i sistemi di incentivo, che spesso riescono ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi individuati in modo più efficiente rispetto a norme che determinino in modo coercitivo il comportamento degli agenti. Allo stesso modo, un'imposta sulla produzione può rivelarsi preferibile rispetto ad un divieto totale o parziale.

### 3.4.3 Individuazione delle opzioni alternative

L'OMB non indica una precisa tecnica per individuare il numero di alternative da considerare, limitandosi a ricordare che occorre cercare il giusto equilibrio tra la completezza dell'analisi e le concrete possibilità di lavoro dell'agenzia.

Le principali opzioni individuate sono le seguenti<sup>35</sup>:

- 1) *Definizione di standard di risultato per la salute, la sicurezza e l'ambiente orientati alle performance*: secondo gli esperti dell'OMB, questo tipo di standard è preferibile rispetto a quelli di processo, grazie alla maggiore flessibilità assicurata: riferendosi solo alle caratteristiche degli obiettivi, esso lascia i soggetti liberi di scegliere il modo più efficiente per raggiungerli. Di regola, uno standard di risultato dovrebbe essere utilizzato ogni volta che la performance è misurabile o comunque chiaramente imputabile.
- 2) *Differenziazione delle regole in base alle classi di soggetti destinatari*: l'OMB sottolinea l'importanza di prevedere regole diverse a seconda delle classi dimensionali delle imprese interessate dal provvedimento, in base ai relativi costi e benefici<sup>36</sup>. In generale, non è sempre efficiente accollare la maggior parte degli oneri di un provvedimento ai soggetti in grado di sostenerli meglio: ciò potrebbe addossare ai settori più produttivi costi tali da ridurre in modo eccessivo l'efficienza e la produttività.
- 3) *Previsione di diversi livelli di rigore*: l'Office of Management and Budget suggerisce alle agenzie di considerare diversi livelli di rigore nella formulazione ed applicazione delle norme, in modo da indagare al meglio la relazione tra livello di rigore ed effetti, in termini di costi e benefici, a carico dei vari gruppi di soggetti destinatari. In linea di massima, quanto più una norma è severa tanto più i suoi effetti, positivi e negativi, aumentano.
- 4) *Misure informative*: tra i provvedimenti volti ad aumentare le informazioni disponibili sul mercato rientrano i sistemi di *rating* (volontari o obbligatori), gli obblighi informativi a carico delle aziende (pubblicità, etichette ecc.) nonché l'informazione diretta

<sup>35</sup> L'E.O. 12866 stabilisce che le agenzie devono valutare i costi e i benefici di tutte le opzioni alternative, compreso quella di non regolazione (opzione zero).

<sup>36</sup> Ciò è coerente con quanto richiesto dallo *Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act* in merito, appunto, alla identificazione degli effetti a carico delle piccole imprese.

da parte del governo. Questi strumenti sono senz'altro i più indicati per correggere le asimmetrie informative sopra descritte, soprattutto se riferite alla mancanza di notizie necessarie per assicurare scelte consapevoli da parte dei consumatori. Per valutare l'opportunità di introdurre un obbligo informativo, l'OMB suggerisce alle agenzie di confrontare i costi ed i benefici della situazione attuale con quelli che presumibilmente si realizzerebbero a seguito dell'introduzione del provvedimento. Una maggiore quantità di informazioni fornite, infatti, non sempre si associa ad una scelta più consapevole da parte dei consumatori e, in ogni caso, non genera solo benefici: il rischio che informazioni eccessive siano ignorate, i problemi d'interpretazione, la distorsione delle scelte d'investimento a favore degli aspetti del prodotto maggiormente pubblicizzati sono tutti fenomeni che generano costi non trascurabili.

- 5) *Interventi market-oriented*: in linea di massima, l'uso di strumenti *market-oriented* al posto di quelli *command and control* tradizionalmente utilizzati migliora l'efficienza degli interventi regolativi ed è quindi consigliato, coerentemente con quanto previsto dall'E.O. 12866 (cfr. par. 3.2.5). Rientrano in questa categoria i sussidi, le imposte, le autorizzazioni scambiabili sul mercato e gli interventi sui diritti di proprietà. La scelta di questi strumenti deve integrarsi con la politica di tutela della concorrenza.

#### **3.4.4 Analisi costi-benefici**

Nell'effettuare l'analisi costi benefici, ogni agenzia dovrà identificare la *baseline* e valutare i costi ed i benefici attesi per presentare, poi, un documento riassuntivo dell'analisi svolta. Di seguito si descriveranno le caratteristiche più rilevanti di tale processo.

##### **3.4.4.1 Baseline**

L'analisi costi-benefici mira a confrontare il risultato netto delle varie opzioni individuate con quello che si otterrebbe se non fosse introdotta alcuna modifica alla situazione attuale. Le agenzie, quindi, debbono innanzitutto individuare una *baseline*, cioè una proiezione degli effetti dell'attuale stato regolativo. I fattori da considerare per una corretta scelta sono: l'evoluzione del mercato, le modifiche dei fattori esterni che influenzano i costi ed i benefici, le probabili modifiche alle norme introdotte ed il grado di osservanza delle stesse. Nel caso in cui più opzioni zero si rivelassero plausibili, i costi ed i benefici delle opzioni individuate dovrebbero essere misurati riferendosi ad ognuna di esse.

Un criterio fondamentale a cui le agenzie dovranno attenersi è l'utilizzo della stessa *baseline* per valutare sia i costi che i benefici.

##### **3.4.4.2 Costi e Benefici attesi**

L'Office of Management and Budget richiede di identificare e valutare i benefici ed i costi attesi da ognuna delle opzioni selezionate dopo la fase preliminare dell'analisi<sup>37</sup> (descritta nei paragrafi 3.4.2 e 3.4.3). Il calcolo dei costi e benefici deve essere riferito ad un anno

<sup>37</sup> Cfr. par 3.3.2.



base, ma, in un secondo momento, il loro valore deve essere sottoposto alla procedura di attualizzazione.

La classificazione dei costi e benefici suggerita è la seguente:

- costi e benefici monetizzati;
- costi e benefici quantificati ma non monetizzati;
- costi e benefici solo qualificati.

Al termine dell'analisi, l'agenzia è tenuta a presentare un documento riassuntivo dei dati e dei metodi utilizzati, nonché dei risultati ottenuti. In merito, l'OMB ha elaborato uno schema di riferimento che le agenzie sono invitate ad utilizzare (vedi Scheda 3.3); inoltre, fornisce delle direttive per guidare l'operato delle agenzie, offrendo preziose informazioni sulla valutazione.

Come è possibile notare, i criteri dettati dall'OMB per la classificazione dei costi e dei benefici sono mantenuti ad un livello abbastanza generico. Ebbene, se si considera che in nessun altro documento pubblico è possibile rinvenire delle indicazioni più specifiche in merito a questo aspetto, sembra lecito desumere che si tratti di una scelta esplicita, volta ad assicurare una sostanziale flessibilità alle agenzie.

### Costi

Il criterio di base per la valutazione dei costi è quello del "costo opportunità" delle risorse utilizzate per attuare l'opzione, ossia del valore dei beni e servizi che sarebbe stato possibile produrre se le risorse utilizzate fossero state destinate al miglior uso alternativo possibile<sup>38</sup>. In questo senso, il costo opportunità comprende i benefici mancati a seguito della scelta di una determinata opzione. Come anticipato, le agenzie devono calcolare i costi (ed i benefici) incrementali, cioè quelli differenziali tra l'opzione e la *baseline* precedentemente individuata; dal calcolo vanno esclusi i costi che si sosterebbero anche se l'opzione non fosse implementata nonché quelli già sostenuti e non recuperabili (*sunk costs*).

Il calcolo dei costi deve essere integrato con una distribuzione di probabilità in base alla quale si assegnano dei pesi ai diversi valori individuati (ciò è di particolare aiuto nella stima dei valori limite eventualmente individuati).

Nella guida pubblicata a seguito dell'introduzione dell'*Executive Order* 12866 (OMB 1996), l'OMB richiede che le agenzie individuino in modo chiaro anche le banche dati e gli studi utilizzati per effettuare le stime dei costi (e, parallelamente, dei benefici), in modo da rendere possibile una verifica dei calcoli da parte di organi indipendenti. Nello stesso documento si sottolinea l'importanza di considerare le innovazioni tecnologiche ed i loro probabili effetti sulle stime dei costi.

Infine, l'organo di controllo dell'AIR mette in guardia le agenzie da due possibili errori: quello della doppia computazione dei costi e quello relativo alla differenza tra i costi ed i trasferimenti. In particolare, riguardo al primo aspetto, nell'analisi non devono essere computati gli interessi e gli ammortamenti; allo stesso modo, i trasferimenti, essendo solo degli strumenti di redistribuzione della ricchezza, non rappresentano dei costi sociali e, di conseguenza, non vanno aggiunti nel calcolo<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Tecnicamente, il costo opportunità corrisponde all'area al di sotto della curva di offerta.

<sup>39</sup> La considerazione dei trasferimenti, tuttavia, può essere di fondamentale aiuto per la valutazione degli effetti distributivi delle opzioni considerate. In merito, particolare attenzione va riservata a quattro fenomeni: rendite monopolistiche, premi assicurativi, imposte indirette e sussidi, spese per la distribuzione dei prodotti.

<sup>40</sup> In molti casi, la disponibilità a pagare degli individui è approssimata in modo accurato dal surplus del consumatore, cioè dall'area al di sotto della curva di domanda.

<sup>41</sup> Laddove non fosse possibile quantificare i benefici, si richiede in ogni caso una loro identificazione e spiegazione.

<sup>42</sup> Per stime centrali si intende quelle caratterizzate da un valore medio ed una mediana vicini a quelli dell'intera popolazione.

<sup>43</sup> In merito, l'OMB riporta questo esempio: nel valutare i benefici derivanti dalla riduzione dell'inquinamento che colpisce un raccolto agricolo, si potrebbe utilizzare il prezzo del maggior raccolto ottenuto a seguito del disinquinamento. Tuttavia, se il prezzo di mercato è mantenuto artificialmente elevato a seguito di un sussidio statale, questa valutazione sarebbe eccessiva, per cui l'effettivo beneficio sociale sarebbe individuato da un opportuno prezzo ombra (se, ad esempio, il raccolto fosse destinato all'esportazione, il prezzo ombra corretto sarebbe il prezzo che quel raccolto ha sul mercato mondiale).

<sup>44</sup> Le valutazioni contingenti sono un metodo di valutazione diretto dei beni extra-mercato. Si tratta, in sostanza, di indagini campionarie che, tramite l'ausilio di particolari tecniche di analisi, consentono di stimare le preferenze degli individui. Utilizzata inizialmente per determinare i "valori d'uso" (cioè quei valori generati dall'uso, diretto o indiretto, di un bene), questa tecnica è oggi adoperata per individuare anche i "valori di non uso",

## Benefici

Il criterio fondamentale per la stima dei benefici è quello della "disponibilità a pagare", che fornisce una misura aggregata dell'ammontare massimo di denaro che gli individui sarebbero disposti ad impiegare per ottenere i benefici in questione<sup>40</sup>.

L'OMB richiede anche per i benefici incrementali una valutazione preferibilmente quantitativa<sup>41</sup>, indicando, in un apposito prospetto, la tipologia di benefici (espressi, come per i costi, in dati costanti e non attualizzati) e la loro presumibile realizzazione nel tempo. Così come previsto per i costi, anche le stime dei benefici vanno corredate da una distribuzione di probabilità in grado di pesare opportunamente le stime estreme e quelle centrali<sup>42</sup>.

L'OMB definisce una metodologia per la valutazione dei benefici, coerente con i risultati della teoria economica, che riguarda tre diverse situazioni:

- *beni e servizi direttamente scambiati sul mercato*: in linea di massima, i beni e servizi il cui consumo o la cui produzione sono modificati dall'opzione, devono essere valutati al prezzo di mercato. Tuttavia, quest'ultimo può, in alcune circostanze, non riflettere correttamente la disponibilità a pagare degli individui ed in tal caso il criterio da utilizzare è quello del "prezzo ombra", cioè del vero valore sociale del bene considerato<sup>43</sup>.
- *beni e servizi indirettamente scambiati sul mercato*: quando i benefici derivano da beni di questo tipo, la tecnica da seguire è quella delle "preferenze rivelate": la valutazione si baserà sui prezzi che si praticano su di un mercato collegato al bene o servizio che non viene direttamente scambiato. Qualora questo metodo non sia praticabile, si potrà ricorrere a questionari e sondaggi per evidenziare le "preferenze dichiarate".
- *beni e servizi non scambiati sul mercato*: per i beni cosiddetti "non-use", come la difesa di un paesaggio o la tutela di valori culturali, la valutazione dei benefici presenta evidenti difficoltà essendo impossibile riferirsi a scambi, seppure indiretti, di mercato. In questi casi, i metodi di *contingent valuation*, basati sull'utilizzo di indagini e stime, sono gli unici praticabili<sup>44</sup>. L'OMB ammonisce le agenzie circa la definizione di accurate tecniche di rilevamento e la necessità di un'analisi rigorosa delle risposte ai sondaggi effettuati.

## Altre valutazioni

### Salute e sicurezza

L'OMB mostra come applicare i criteri precedentemente descritti per la valutazione dei benefici al caso specifico delle regolazioni che riguardano la salute e la sicurezza, stabilendo, innanzitutto, che le agenzie devono stimare i rischi relativi a malattie e mortalità prematura. Le indicazioni fornite riguardano due categorie di danni:

a) *Malattie non mortali*: in questo caso, per catturare la disponibilità a pagare dei soggetti occorre, se possibile, far riferimento a studi sulle preferenze dichiarate. Nella pratica, tuttavia, può essere compli-

cato effettuare sia analisi di questo tipo che quelle riferite alla preferenze rivelate.

b) Rischi mortali: i due metodi utilizzati per la quantificazione della riduzione di questi rischi sono quello del “*value of statistical life*” (VSL) e del “*value of statistical life years extended*” (VSLY). Il primo, basato in genere sui dati del mercato del lavoro, individua la disponibilità a pagare per ottenere una riduzione marginale del rischio di morte prematura ed il termine “*statistical life*” si riferisce alla riduzione aggregata del rischio attesa in una popolazione<sup>45</sup>. Il metodo VSLY, invece, mira a fornire dati che tengano conto dell’età degli individui<sup>46</sup> e viene in genere preferito quando esistono differenze significative tra la popolazione affetta da un particolare rischio di malattia e quella usata negli studi di *labor market*. In genere, l’OMB non dà delle direttive precise e vincolanti alle agenzie, suggerendo che esse si basino sui risultati della letteratura scientifica di volta in volta più utili, ma richiedendo che, qualora individuino approcci alternativi, esse presentino altrettante stime separate. Attualmente l’OMB utilizza un *range* per il VSL che va da 2.5 a 5.9 milioni di dollari.

#### *Rischio ed incertezza*

L’OCSE afferma l’importanza della valutazione del rischio nell’ambito dell’AIR e sottolinea gli enormi passi avanti compiuti in questo campo dagli Stati Uniti<sup>47</sup>, dove il *quantitative risk assessment* è alla base degli interventi riguardanti la salute, la sicurezza e l’ambiente.

L’OMB distingue il concetto di rischio da quello di incertezza, riferendo il primo ad una distribuzione di probabilità su un insieme di eventi e la seconda alla conoscenza incompleta delle probabilità associate ai rischi<sup>48</sup>.

L’organo di controllo dell’AIR richiede, per la stima dei costi e benefici delle opzioni che riducono i rischi, la considerazione di due elementi: una valutazione del rischio ed una valutazione dei livelli e delle modifiche del rischio.

a) Valutazione del rischio: si tratta di un’attività particolarmente complicata, soprattutto a causa della difficoltà di reperire dati e modelli omogenei e di buona qualità. Ciò implica la definizione di un *range* di effetti spesso molto ampio e, comunque, incompleto, soprattutto a causa della limitata esperienza circa le reazioni che il mercato può porre in essere per ridurre gli oneri imposti dalla regolazione, nonché per la difficoltà di identificare i costi opportunità. Ad esempio, la valutazione degli effetti ambientali può essere difficoltosa a causa della presenza di pochi e discordanti studi. In tal caso, le agenzie dovranno rappresentare i vari scenari ipotizzabili fornendo tutte le informazioni utili per la formulazione di giudizi qualitativi circa la plausibilità delle varie situazioni.

Anche in questa ipotesi, l’OMB impone il rispetto della piena trasparenza: dati, modelli ed assunzioni posti a base dell’analisi devono essere identificati, giustificati e valutati esplicitamente, in modo da consentire un’eventuale controllo dei risultati raggiunti da parte di un soggetto esterno. Come per gli altri tipi di valutazione, inoltre, le agen-

come quelli ricavabili dalla semplice esistenza di un bene (si pensi, ad esempio, al valore di un paesaggio) o dalla sua conservazione per le future generazioni (c.d. valori di lascito). Esiste una ricca letteratura sulle valutazioni contingenti; per un’esposizione delle principali tematiche e delle tecniche di elaborazione delle indagini campionarie, cfr., ad esempio, Montini (2001) e Boardman et al. (1996).

<sup>45</sup> Ad esempio, se il rischio di morte è ridotto, in un anno, di un milionesimo ogni due milioni di persone, ciò si traduce in due vite statistiche in più ogni anno.

<sup>46</sup> Ad esempio, se una nuova legge riguarda la salute di individui con una speranza di vita di altri 40 anni, la riduzione di un decesso è indicata come un incremento della speranza di vita di quella popolazione pari a 40 anni.

<sup>47</sup> Solo 10 paesi membri dell’OCSE usano in modo sistematico strumenti di valutazione del rischio e tra questi gli USA sono all’avanguardia.

<sup>48</sup> Per spiegare la differenza tra rischio ed incertezza, l’OMB riporta nella sua guida il seguente esempio: il rischio di contrarre il cancro può essere descritto come un millesimo a seguito dell’esposizione, per 70 anni, a componenti cancerogene; tuttavia, questa stima può essere incerta a causa della differente esposizione degli individui e delle diverse reazioni agli agenti cancerogeni.

<sup>49</sup> Si ricorda, infatti, che una distribuzione di probabilità è caratterizzata da una serie di momenti. I più importanti sono, in genere, il momento del primo ordine, o media, e quello del secondo ordine (varianza).

<sup>50</sup> L'OMB ricorda anche che le tecniche statistiche dovrebbero essere in grado di fornire un'indicazione dell'incertezza globale. In alternativa, suggerisce l'uso di tecniche in grado di stimare la distribuzione di probabilità dei benefici netti di un'opzione. Tra queste, si ricordano l'analisi Monte Carlo, l'analisi di sensitività, i metodi Delphi, e le Meta analisi.

<sup>51</sup> Da un punto di vista analitico, un individuo è avverso al rischio se l'utilità del valore atteso della ricchezza è maggiore dell'utilità attesa della lotteria:  $u[E(w)] > E[u(w)]$ . La funzione di utilità di un individuo di questo tipo, quindi, è concava. Ciò implica che egli preferisce ottenere con certezza il valore atteso della lotteria piuttosto che rischiare. Una misura assoluta di avversione al rischio è, infatti, fornita dal rapporto tra la derivata seconda e la derivata prima della funzione di utilità:  $-u''(w)/u'(w)$ , dove  $w$  rappresenta il livello di ricchezza iniziale.

<sup>52</sup> Le due misure dell'avversione al rischio sono il premio per il rischio di Markowitz ed il premio per il rischio di Pratt-Arrow. Il primo, basato sulla nozione di equivalente certo, è quello cui si riferisce l'OMB.

<sup>53</sup> Si ipotizzi, ad esempio, che un individuo possa acquistare una lotteria che ha come esiti equiprobabili

zие devono tentare di stimare i rischi in modo incrementale, calcolando il differenziale tra la *baseline* e le opzioni alternative; laddove possibile, esse devono fornire anche informazioni sui momenti della distribuzione<sup>49</sup> e sulle altre caratteristiche rilevanti (come, ad esempio, i percentili)<sup>50</sup>.

b) Valutazione dei livelli di rischio: l'OMB si riferisce, in particolare, all'avversione al rischio, stabilendo che le agenzie devono considerare i costi indotti dalla regolazione per assicurare una riduzione dei rischi. Riferendosi alla teoria economica dell'utilità attesa, l'OMB ricorda che l'avversione al rischio degli individui<sup>51</sup> va incorporata nella stima del risultato netto esprimendo i costi ed i benefici in termini di equivalente certo. Quest'ultimo è definito come il livello di ricchezza che, se ottenuto con certezza, fornirebbe la stessa utilità del valore atteso dei benefici soggetti al rischio. La differenza tra il valore atteso dei benefici soggetti al rischio e l'equivalente certo è detto "premio per il rischio"<sup>52</sup> ed è interpretabile come l'ammontare massimo che i soggetti sono disposti a pagare per evitare il rischio<sup>53</sup>. Gli interventi regolativi che riducono la variabilità dei risultati attesi avranno un equivalente certo maggiore del relativo valore atteso, per un ammontare proporzionale al valore del minor rischio ottenuto.

L'OMB precisa che l'importanza della valutazione della disponibilità a pagare per evitare il rischio varia a seconda delle situazioni, essendo particolarmente rilevante nei casi in cui il rischio non è diversificabile. Le disposizioni per le agenzie divergono a seconda dei destinatari del provvedimento: se gli effetti del provvedimento regolativo riguardano il settore privato, sarà sufficiente valutare l'avversione individuale al rischio; se, invece, il destinatario è il governo federale, esso dovrà essere considerato come un soggetto neutrale al rischio, grazie alle ampie possibilità di diversificazione di cui dispone.

Nonostante l'impegno profuso dall'OMB per fornire istruzioni dettagliate circa la valutazione del rischio, diverse normative risultano incoerenti su questo punto, vanificando, in parte, gli sforzi compiuti. In particolare, si fa riferimento a quegli *statutes* che, così come accade per l'uso dell'analisi costi benefici, proibiscono il ricorso alla valutazione del rischio. A ciò si aggiungono i problemi legati alla libertà lasciata alle agenzie nel definire i limiti di accettabilità dei rischi: l'uso sistematico, ad esempio, delle assunzioni di tipo *worst-case* distorce le valutazioni, generando una sovrastima dei rischi. Ne deriva un'evidente variabilità nelle tecniche praticate dalle agenzie federali.

#### *Attualizzazione*

Come noto, il calcolo del valore attuale netto di un intervento regolativo prevede l'attualizzazione del flusso di costi e benefici che esso comporta per rendere comparabili grandezze che, in quanto riferite a diversi momenti, inizialmente non lo sono.

In merito, l'OMB stabilisce che i costi ed i benefici devono innanzitutto essere espressi in termini costanti, eliminando l'effetto dell'inflazione; successivamente, ai flussi ottenuti va applicato il tasso di sconto, attualmente pari al 7%, stabilito con un'apposita circolare

(OMB 1992). Il tasso scelto è un'approssimazione del costo opportunità del capitale, pari al tasso di rendimento ante imposta degli investimenti privati<sup>54</sup>. La stessa circolare stabilisce che le agenzie possono presentare un'analisi di sensitività che riporti i risultati derivanti dall'eventuale adozione di tassi diversi da quello suggerito, richiedendo, in ogni caso, una giustificazione della soluzione preferita. Coerentemente con quanto suggerito dalla letteratura economica prevalente, si precisa che il tasso di sconto non deve essere modificato per tener conto dell'incertezza, essendo a tal fine predisposta l'apposita metodologia precedentemente illustrata.

L'OMB, infine, accenna anche ai vari approcci (prezzo ombra del capitale e tasso di preferenza intertemporale) per la determinazione del tasso di sconto sociale stabilendo, anche in questo caso, che ogni scelta delle agenzie relativa a questi argomenti va concordata con l'organo di controllo.

#### *Effetti distributivi ed intergenerazionali*

L'OMB suggerisce due diversi modi (da concordare con le agenzie) per affrontare i problemi intergenerazionali: considerare in modo esplicito la questione del benessere delle future generazioni oppure utilizzare un apposito tasso di preferenza intertemporale. L'analisi economica deve anche fornire informazioni sulla distribuzione temporale dei costi e dei benefici individuati. Per quanto riguarda gli effetti distributivi, è stabilito che, qualora si ritengano rilevanti, essi siano descritti in modo quantitativo per ogni opzione rilevante, distinguendo le conseguenze a carico dei vari gruppi sociali.

#### *C&B non monetari*

Pur affermando in varie occasioni la necessità di fornire dati monetari, l'OMB riconosce la difficoltà di ottenere questo tipo di informazioni, soprattutto in relazione a particolari categorie di costi e benefici. In questi casi, è richiesta l'indicazione di informazioni almeno qualitative. Inoltre, indipendentemente dalla possibilità di monetizzare costi e benefici, l'analisi economica dovrebbe presentare misure quantitative, fisiche o di altro tipo, degli effetti delle opzioni (salvo, ovviamente, quanto detto sopra).

### **3.4.5 La consultazione**

Nell'ambito delle procedure a tutela della trasparenza, come osservato dall'OCSE, l'attività di consultazione rappresenta, nonostante l'assenza di apposite *guidelines*, uno dei punti di forza del processo di AIR statunitense<sup>55</sup>. Già l'*Administrative Procedure Act* del 1946 riconobbe il diritto dei cittadini ad essere consultati e l'importanza della consultazione è stata confermata dallo stesso *Executive Order* 12866 che, tra gli obblighi delle agenzie, indica quello di assicurare una vasta partecipazione del pubblico nel processo di regolazione. In particolare, esso stabilisce che, prima di formalizzare una proposta di legge<sup>56</sup>, le agenzie debbano coinvolgere tutti i soggetti (pubblici e privati) destinatari dell'intervento, fornendo a chiunque sia interessato l'opportunità di

10 e 30; il valore atteso di questa lotteria è, dunque, 20. Si ipotizzi che l'equivalente certo, ossia il livello di ricchezza che corrisponde al punto  $E[u(w)]$  sulla funzione di utilità, sia 17. Questo significa che l'individuo è indifferente tra ricevere 17 con certezza oppure acquistare una lotteria con valore atteso 20. Il suo premio per il rischio, cioè la quantità di denaro che è disposto a spendere per evitare la lotteria, è pari a 3 ( $20 - 17$ ).

<sup>54</sup> Più precisamente, il tasso di sconto riflette i tassi degli investimenti con rendimenti contenuti, come quelli immobiliari, e di quelli con rendimenti elevati, come nel caso del settore societario. La media tra questi vari tipi di rendimenti è, appunto, pari al 7% in termini reali.

<sup>55</sup> Per le disposizioni relative alla trasparenza interna del processo si rinvia al par. 3.3.

<sup>56</sup> Le disposizioni di seguito descritte riguardano anche la regolazione esistente e devono essere rispettate da tutte le agenzie ad eccezione di quelle esentate dal direttore dell'OIRA.

### Scheda 3.3 - Il Format per l'analisi costi-benefici suggerito dall'OMB

L'OMB consiglia alle agenzie di presentare i dati relativi all'AIR in base al seguente schema:

<b>Titolo della legge:</b>	<b>Data:</b>	<b>Agenzia:</b>	
<b>Categoria</b>	<b>Stima scelta</b>	<b>Stima minima</b>	<b>Stima massima</b>
<b>BENEFICI</b>			
Benefici annui monetizzati			
Benefici annui quantificati ma non monetizzati			
Benefici qualitativi			
<b>COSTI</b>			
Costi annui monetizzati			
Costi annui quantificati ma non monetizzati			
Costi qualitativi			
<b>TRASFERIMENTI</b>			
Trasferimenti annui monetizzati:			
<i>Aon budget@</i>			
A favore di chi?			
Trasferimenti annui monetizzati:			
<i>Aoff budget@</i>			
A favore di chi?			
Effetti su stati e governi locali			
Effetti sulle piccole imprese			
Effetti sui salari			
Effetti sulla crescita econ.			

Fonte: OMB (2000, pag. 79-80).

avanzare osservazioni sulle assunzioni utilizzate nell'analisi nonché sui risultati raggiunti. Le agenzie, inoltre, sono obbligate a considerare e valutare le osservazioni pervenute e a renderle note attraverso un apposito registro. Nel momento in cui una norma finale viene pubblicata, l'agenzia è tenuta a spiegare in che misura ha tenuto conto dei commenti provenienti dal pubblico. L'E.O. suggerisce un periodo di almeno 60 giorni per questo processo di "notice and comment" ma, in concreto, il pubblico ha circa 30 giorni per segnalare (in forma scritta) le proprie osservazioni. Il processo di consultazione prevede, inoltre, che l'Amministratore dell'OIRA debba riunirsi ogni tre mesi con i rappresentanti degli stati e dei governi locali per identificare le norme (esistenti o in via di elaborazione) che interessano ed influenzano in modo significativo queste entità. Tali consultazioni (definite dall'E.O. 12866 "conferences") possono estendersi anche ai rappresentanti del mondo imprenditoriale, delle organizzazioni non governative e, in generale, al pubblico allorché si discuta di temi di ampia portata. La trasparenza del processo regolativo americano è assicurata anche dalla

possibilità, offerta non solo ai soggetti istituzionali, ma anche ai cittadini, di prendere visione della *Unified Regulatory Agenda* pubblicata in ottobre<sup>57</sup> e di avanzare osservazioni in merito alla compatibilità tra le norme proposte e quelle già esistenti.

Nonostante l'indubbia validità dell'ampio ricorso alla consultazione, l'apertura del processo di AIR al pubblico comporta alcuni problemi. In particolare, l'OCSE ritiene che, a causa dei vincoli burocratici e del clima spesso ostile, il processo di *notice and comment* si risolve spesso in un processo eccessivamente formale che limita il dialogo e la cooperazione tra il governo ed i cittadini (OCSE 1999).

## 3.5 Valutazioni e riflessioni

### 3.5.1 Il Rapporto OMB ed un esempio di AIR

Come più volte sottolineato, gli Stati Uniti hanno investito molto nella trasparenza del processo regolativo, attivando un sistema di partecipazione alle scelte del *policy maker* finalizzato a garantire la piena conoscibilità delle ragioni e delle modalità d'intervento normativo. Questi obiettivi sono perseguiti sia nei riguardi del pubblico, attraverso lo strumento della consultazione (vedi par. 3.4.5), sia, come è forse più scontato, nei riguardi del legislatore primario.

In merito a quest'ultimo aspetto, il rapporto sui costi e i benefici della regolazione che l'OMB presenta annualmente al Congresso è un interessante esempio di comunicazione interistituzionale e dimostra il grado di dettaglio con cui l'organo esecutivo riferisce al Parlamento della propria attività in relazione alla *review* dell'AIR. Il rapporto, nella sua ultima versione<sup>58</sup>, si compone di quattro parti: ad una valutazione dei commenti pervenuti dai *peer reviewers*<sup>59</sup> (vedi anche par. 3.5.3) seguono la stima dei costi e benefici annuali aggregati derivanti dalla regolazione federale, nonché di quelli generati dalle regolazioni significative nel periodo 1 aprile 1995 – 31 marzo 1999; la presentazione dei risultati delle AIR sviluppate dalle agenzie nel periodo 1 aprile 1998 – 31 marzo 1999<sup>60</sup>; una serie di suggerimenti per migliorare il processo regolativo. Il rapporto, corredato da 18 tabelle, si caratterizza per l'evidente completezza dei temi trattati, da cui traspare la competenza del personale dell'OMB.

Nel presentare le sue elaborazioni, l'Office of Management and Budget, condividendo la classificazione utilizzata in sede OCSE, suddivide la regolazione in tre categorie:

<sup>57</sup> Cfr. par. 3.3.1.

<sup>58</sup> Il primo Rapporto OMB è del 1997. Negli anni i contenuti della pubblicazione si sono decisamente arricchiti.

<sup>59</sup> L'*Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriation Act* richiede all'OMB di sottoporre la bozza del Rapporto a dei commentatori specializzati (c.d. *peer reviewers*) indipendenti.

Per il Rapporto 2000 l'OMB ha raccolto i commenti di 5 economisti: R. Hahn e R. Litan, S. Farrow, J. Shogren e S. Polasky.

<sup>60</sup> Come anticipato (cfr. par. 3), il periodo compreso tra aprile e marzo è considerato dall'OMB l'anno regolativo.

**Tabella 3.2 - Un esempio di stima dell'OMB: "Stime dei costi e benefici annuali monetizzati delle social regulations emesse tra il 1987 ed il 1999 (Q1)"**

miliardi di dollari, anno base 1996					
	Ambiente	Trasporti	Lavoro	Altro	Totale
COSTI	71	6	7	7	92
BENEFICI	Da 75 a 145	50	Da 28 a 30	Da 45 a 49	Da 198 a 274

Fonte: OMB (2000a) Tabella 2

- regolazione sociale (*social regulation*): riguarda le norme che obbligano le imprese a seguire alcuni standard produttivi o ne vietano altri;
- regolazione economica (*economic regulation*): rientrano in questa categoria provvedimenti quali i controlli sui prezzi, le barriere all'entrata ecc. Negli Stati Uniti questo tipo di regolazione è in genere gestita dalle agenzie indipendenti;
- regolazione di processo (*process regulation*): impone oneri burocratici e amministrativi di vario tipo.

<sup>61</sup> Più precisamente, ciò è vero per i dati aggregati del periodo 1 aprile 1995 – 31 marzo 1999. Per i dati sulle *major rules* dell'ultimo periodo regolativo (1 aprile 1998 – 31 marzo 1999), invece, l'OMB suddivide la propria analisi in: regolazione sociale, trasferimenti e regolazione delle agenzie indipendenti, concentrandosi, ovviamente, sulla prima categoria.

Per ogni tipo di regolazione<sup>61</sup>, l'OMB fornisce criteri di stima e dati diversi, presentando, successivamente, le valutazioni degli effetti distributivi relativi a stati, governi e territori; piccole imprese; salari; crescita economica. Come anticipato, le AIR prodotte dalle agenzie federali sono alla base delle elaborazioni dell'OMB. Si tratta di analisi in genere disponibili su Internet (almeno per le agenzie di maggiori dimensioni, come l'EPA, il Department of Transportation ed il Department of Labor) e, quindi, di libero accesso; molte di esse sono di dimensioni considerevoli, superando le 100 pagine.

Per fornire un esempio di AIR americana, si sintetizza nella Scheda 3.4 la struttura dell'analisi d'impatto elaborata dall'EPA per l'introduzione di una normativa più severa sul controllo delle emissioni inquinanti dei veicoli pesanti.

### Scheda 3.4 - EPA: Controllo delle emissioni inquinanti provenienti dai veicoli pesanti

L'AIR dell'EPA, lunga 143 pagine, si sviluppa in 6 capitoli la cui struttura è di seguito riportata.

**1. Benefici per la salute:** l'EPA ha valutato gli effetti sulla salute umana della riduzione dell'ozono e del particolato utilizzando i dati forniti dalla letteratura scientifica in materia.

**2. Struttura dell'industria:** si valutano i problemi per l'industria derivanti dalla produzione di motori coerenti con standard di emissioni diversi e la necessità di adottare la severa normativa californiana in materia. Sono riportati anche i dati sulla tipologia di veicoli oggetto del provvedimento nonché quelli delle vendite per tipologia di motore e casa costruttrice.

**3. Tecnologia:** il capitolo descrive le tecnologie esistenti e quelle potenzialmente utili per soddisfare i più stringenti standard che si intende introdurre.

**4. Impatto economico:** i costi imposti dalla nuova normativa sono stati calcolati considerando la tecnologia che più probabilmente sarà utilizzata per rispettarla. Il calcolo è avvenuto per tipologia di veicoli ed il totale dei costi è stato ottenuto come somma dei costi industriali (fissi e variabili) e di quelli operativi proiettati per l'intera vita utile dei motori. È stato stimato l'effetto dei nuovi, più costosi, motori sul prezzo finale, calcolando il numero di anni in cui sarebbe stato possibile recuperare i costi fissi, nonché l'effetto positivo dell'apprendimento. Nei calcoli si è tenuto conto anche delle possibili variazioni del prezzo del petrolio.

**5. Impatto ambientale:** l'EPA ha utilizzato stime scientifiche per calcolare la percentuale di ossido di azoto e di particolato attribuibili ai motori oggetto del provvedimento, nonché gli effetti dell'opzione zero (mantenimento dei precedenti standard di emissione) sull'ambiente atmosferico. Questi dati sono confrontati con quelli relativi all'introduzione di standard più rigorosi ed è riportata la distribuzione dei benefici per tipologia di territorio.

**6. Analisi costi-efficacia:** l'analisi si basa sulle informazioni raccolte e consente di stimare il rapporto costi-efficacia in termini di dollari per tonnellate di riduzione delle emissioni inquinanti per ognuna delle tre categorie di veicoli indi-



viduate (leggeri, medi, pesanti). L'EPA ha elaborato anche tre analisi di sensitività per verificare l'effetto, sui risultati riportati, della variazione di tre fattori: l'effetto delle multe sui combustibili, l'incremento dei costi di manutenzione, l'aumento dei costi tecnologici. Infine, si sono considerati due possibili scenari: uno nazionale, in cui il valore attuale dei costi totali è diviso per la somma scontata dei benefici derivanti dalle minori emissioni di NO<sub>x</sub> e NMHC; uno regionale, in cui il calcolo è corretto per tener conto della frazione di emissioni provenienti dalle regioni che si prevede modifichino i livelli di ozono nelle aree. Per avere un'idea del tipo di dati prodotti dall'EPA per l'analisi costi-efficacia, si riportano di seguito due tabelle: la prima mostra gli effetti del provvedimento sulla riduzione delle emissioni inquinanti in termini di costi-efficacia; la seconda illustra le stime dei benefici.

**Tabella 3.3 - Effetti del provvedimento in termini di costi-efficacia**

Anni	VAN medio per veicolo	Riduzione degli inquinanti attualizzata (ton)		Costi-efficacia per veicolo attualizzati (\$/ton)	
		NO <sub>x</sub>	NMHC	Scenario Nazionale	Scenario Regionale
2004-2005	\$422			\$300	\$300
2006-2008	\$379	1.337	0.019	\$300	\$300
2009+	\$202			\$100	\$200
Fino al 2033	-	-	-	\$200	\$200

**Tabella 3.4 - Benefici del provvedimento**

Categorie di benefici	Stime puntuali dei benefici per tonnellate di riduzione di NO <sub>x</sub>
Mortalità	\$343
Morbilità	\$11
Rendimenti agricoli	\$316
Contaminazioni	\$19
Ecosistemi	\$18
Visibilità	\$260

Infine, va notato che l'EPA include nella legge anche i principali commenti pervenuti dal pubblico a seguito del processo di consultazione e le conseguenti variazioni apportate alla proposta di legge.

Fonte: Environmental Protection Agency (1997).

### 3.5.2 La qualità dell'AIR

Numerosi studi (cfr, ad esempio, Hahn 1999; Hahn et al., 2000) hanno valutato, nel tempo, l'efficacia dell'AIR, evidenziando i punti di debolezza del processo e le eventuali modifiche da apportare. Le critiche avanzate riguardano sia le analisi svolte dalle agenzie federali, sia l'attività di *review* effettuata dall'OMB (vedi par 3.5.3).

Uno studio particolarmente completo, pubblicato nel gennaio del 2000 a cura del Joint Center for Regulatory Studies dei due istituti di ricerca AEI (American Enterprise Institute)-Brookings Institute, analizza la qualità dell'analisi economica svolta dalle agenzie nel periodo 1996-1999 (Hahn et al. 2000). I risultati, relativi ad un dataset di 48 norme<sup>62</sup>, evidenziano una sostanziale insufficienza delle informazioni fornite dalle agenzie federali: la sintesi prevista dall'E.O. 12866 in rela-

<sup>62</sup> Si tratta di norme "economicamente significative"

zione ad ogni analisi svolta è stata fornita nel 56% dei casi, mentre nel 27% dei casi le agenzie non hanno esaminato le opzioni alternative e solo nel 31% hanno proceduto alla quantificazione congiunta dei costi e dei benefici. In merito a quest'ultimo aspetto, particolarmente indicativo dell'effettiva implementazione dei criteri fissati dall'OMB, la ricerca in esame dimostra che se nel 90% delle analisi economiche si è proceduto ad una quantificazione monetaria di alcuni costi, solo nel 63% dei casi questa è avvenuta per tutti i costi individuati. Per quanto riguarda i benefici, la loro quantificazione è avvenuta nel 54% delle AIR<sup>63</sup>, ma solo per il 28% delle norme proposte è stata fornita una valutazione monetaria. Uno dei risultati più interessanti riguarda la percentuale di AIR per le quali è stato calcolato il risultato netto (VAN<sup>64</sup>) dell'intervento regolativo: solo nel 28% dei casi questa fondamentale informazione è stata fornita. Le agenzie, quindi, non hanno calcolato il valore attuale netto del flusso di costi e benefici nemmeno nei casi in cui questo è stato monetizzato. Gli autori del rapporto suggeriscono due possibili spiegazioni al riguardo: o le agenzie non hanno ritenuto significativo il dato ottenuto, oppure hanno preferito omettere il risultato netto se negativo (in effetti, utilizzando gli stessi dati delle agenzie, risulta che solo la metà delle 31 norme per le quali era possibile calcolare il VAN presentavano un valore positivo)<sup>65</sup>.

In un altro interessante lavoro, R. Hahn elabora delle stime complessive dei costi e dei benefici della regolazione federale effettuando la *review* di tutte le AIR prodotte dal 1981 alla metà del 1996 (Hahn 1999); i principali risultati cui è pervenuto sono sintetizzati nella Scheda 3.5.

### 3.5.3 Critiche e suggerimenti

Gli indubbi sforzi compiuti dall'OMB per trasmettere una corretta metodologia di valutazione dei costi e benefici della regolazione non hanno trovato, almeno in parte, riscontro nell'attività svolta dalle agenzie federali. Di qui una serie di consigli e critiche provenienti, oltre che dal mondo accademico, anche dall'OCSE, per garantire una maggiore aderenza tra la teoria e la pratica.

In un lavoro del 2000, Hahn e Litan, nel valutare l'ultimo Rapporto dell'OMB, propongono dieci raccomandazioni: sette relative ai contenuti del Rapporto e tre all'attività del Congresso (Hahn e Litan 2000; vedi Scheda 3.6). L'OMB, che include nel Rapporto le critiche pervenute dagli esperti che lo hanno esaminato, concorda con la maggior parte delle proposte avanzate. Nel suo rapporto sulla riforma della regolazione degli USA, anche l'OCSE individua una serie di punti critici del processo di AIR (OCSE 1999a; OCSE 1999b): oltre alle valutazioni generali relative all'eccessiva rigidità del sistema regolativo americano<sup>66</sup>, l'OCSE avanza anche osservazioni specifiche affermando, tra l'altro, che la mancanza di adeguate metodologie di raccolta dei dati è un elemento chiave per migliorare la qualità dell'AIR<sup>67</sup>, su cui, tuttavia, l'OMB non ha fornito linee guida alle agenzie. Inoltre, come notato dallo stesso organo di controllo dell'AIR (OMB 1998), punti deboli della riforma statunitense sono ancora oggi l'inadegua-

<sup>63</sup> Il dato si riferisce alla quantificazione di tutti i benefici elencati dalle agenzie. Nel 70% dei casi, invece, è avvenuta una quantificazione parziale (solo nel 17% dei casi, però, essa riguarda sia una *best estimate* che un intervallo di valori). In totale, il 96% delle AIR identifica, anche solo menzionandoli, i benefici della regolazione.

<sup>64</sup> Valore Attuale Netto: il flusso scontato di costi e benefici riferiti ad un certo arco temporale.

<sup>65</sup> Lo studio separa le 31 norme accompagnate da stime dei costi e dei benefici in norme per le quali le agenzie hanno presentato il beneficio netto (12) e norme per le quali, pur potendo, non lo hanno fatto (19). Ebbene, risulta che nel primo gruppo i tre quarti delle norme superavano effettivamente il test costi-benefici; nel secondo gruppo ciò era vero solo per un terzo delle norme. Ciò sembra, dunque, avvalorare la tesi riportata nel testo.

<sup>66</sup> Di questi problema si è già fatto cenno nel par. 3.2.

<sup>67</sup> Lo stesso OMB, tra l'altro, parla di "*enormous data gaps*" e di "*variety of estimation problems*".

### Scheda 3.5 - Costi e Benefici della regolazione federale: le stime di R. Hahn

R. Hahn parte dai dati forniti dalle agenzie, standardizzandoli, in modo da renderli omogenei (attraverso la scelta di parametri chiave quali il tasso di sconto, il valore della vita umana e dei benefici derivanti dal minore inquinamento), nonché per monetizzare i benefici che le agenzie si erano limitate ad indicare. Le norme (finali e proposte) oggetto dello studio sono 168; di queste 22 sono state escluse dal calcolo dei benefici netti, al fine di assicurare una maggiore precisione dei risultati.

**Tabella 3.5 - Benefici netti della regolazione (1982 - metà 1996)**  
(Dati in miliardi di dollari - anno 1995)

<i>FINALI</i>	
Numero di regolazioni	106
Costi	\$601.9
Costi netti	\$395.8
Benefici	\$1948.6
Benefici netti (Benefici - Costi netti)	\$1552.8
<i>PROPOSTE</i>	
Numero di regolazioni	30
Costi	\$100.8
Costi netti	\$37.3
Benefici	\$362
Benefici netti	\$324.8

Oltre a fornire i dati complessivi (vedi tabella) sui benefici netti della regolazione, sia in aggregato che per agenzia, Hahn completa la sua analisi con due tipi di regressione: nella prima, che utilizza tre diversi dataset, la variabile dipendente è data da un indicatore costi-efficacia; nella seconda, dal rapporto costi-benefici (*benefit-cost ratio*).

Le principali conclusioni raggiunte da Hahn sono le seguenti:

- 1) il valore attuale netto della regolazione federale è pari a 1600 miliardi di dollari per le norme finali ed a 325 miliardi di dollari per quelle proposte;
- 2) la qualità delle AIR prodotte dalle agenzie è povera;
- 3) il 43% delle norme finali supera il *benefit-cost test* (i benefici quantificati superano i costi quantificati);
- 4) le regolazioni atte a ridurre il rischio di cancro sono meno efficienti delle altre (in particolare quelle emanate dall'EPA);
- 5) il rapporto costi-efficacia è stabile nel tempo.

I suggerimenti che Hahn avanza al termine del suo studio sono essenzialmente due: aumentare la responsabilità dei funzionari che elaborano le regolazioni, rendendo, ad esempio, obbligatoria la pubblicazione delle AIR *on line*; dare maggiore rilievo all'analisi economica delle regolazioni, in modo da aumentare il peso che nella scelta di una norma hanno le valutazioni sul benessere sociale.

Fonte: Hahn (1999).

tezza dell'attività di training del personale delle agenzie<sup>68</sup> e la mancanza di strumenti concreti, quali una guida alla scelta delle opzioni ed un promemoria dei principi della "buona regolazione", in grado di migliorare il lavoro delle agenzie nei suoi punti più critici (OCSE 1999b: 172). In aggiunta, il rapporto dell'OCSE sottolinea come la concentrazione della riforma statunitense sull'onerosa *social regulation*, che genera costi tre/quattro volte maggiori rispetto all'*economic regulation*, abbia determinato un'eccessiva sottovalutazione degli effetti di quest'ultima. A livello propositivo, si considera che la creazione di sistemi di controllo della qualità dell'AIR più selettivi potrebbe costi-

<sup>68</sup> In merito a quest'ultimo aspetto, l'OMB, anche nel tentativo di sviluppare rapporti più cooperativi con le agenzie, ha recentemente proposto un programma di formazione per i funzionari addetti allo svolgimento dell'AIR.

tuire dei *benchmarks* in grado di bloccare le proposte incoerenti con l'analisi costi-benefici. Muterebbe, così, la natura del giudizio sulla qualità delle norme, oggi affidato prevalentemente ai tribunali: la definizione di parametri oggettivi limiterebbe, infatti, la discrezionalità della valutazione, trasformandola in un giudizio più tecnico e, quindi, obiettivo. Infine, nonostante gli sforzi recenti come l'NPR, l'attuale sistema necessita di efficaci meccanismi di revisione sistematica dell'e-norme mole di regolazione esistente.

Come notato dall'OCSE, tutte queste iniziative potrebbero contribuire alla creazione di un sistema maggiormente orientato agli obiettivi, in cui il regolatore non è più un semplice produttore di norme, ma un vero e proprio *problem-solver* (OCSE 1999b: 172).

### Scheda 3.6 - Le 10 raccomandazioni di Hahn e Litan

1. L'OMB dovrebbe accuratamente valutare la qualità dell'AIR prima di usarla come strumento di previsione dell'impatto della regolazione.
2. L'OMB, nell'esprimere giudizi sui costi ed i benefici della regolazione, dovrebbe basarsi di più sulla propria esperienza.
3. L'OMB, pur dovendo continuare a migliorare i dati aggregati sugli effetti della regolazione, dovrebbe concentrarsi maggiormente sui costi e benefici incrementali delle nuove norme.
4. L'OMB dovrebbe calcolare i benefici netti di tutte le norme significative e concentrarsi sulle regolazioni che presentano un notevole impatto negativo.
5. L'OMB dovrebbe standardizzare alcune ipotesi di base al fine di semplificare la comparazione tra le varie regolazioni.
6. L'OMB dovrebbe interpretare il proprio mandato in modo più ampio così da includere le regolazioni delle agenzie indipendenti.
7. L'OMB dovrebbe valutare in modo più accurato lo studio EPA §812 se ne vuole usare i dati. In particolare, dovrebbe valutare la sensibilità dei risultati di quello studio alle variazioni nelle assunzioni arbitrarie.
8. L'OMB dovrebbe esaminare riforme strategiche per il miglioramento del processo regolativo.
9. L'OMB dovrebbe fornire suggerimenti al Congresso su come rendere il processo regolativo più trasparente.
10. L'OMB dovrebbe suggerire al Congresso di richiedere anche alle agenzie la redazione di un rapporto annuale sui costi e benefici dell'attività regolativa.

Fonte: Hahn R. e Litan R. (2000).

### 3.5.4 Lezioni da apprendere

Senza dubbio gli Stati Uniti hanno sperimentato, negli ultimi vent'anni, una delle riforme regolative più efficienti all'interno dell'OCSE, tanto da rappresentare, oggi, per molti versi, un punto di riferimento. L'esperienza americana mostra i vantaggi di un approccio globale che integra i benefici della concorrenza con quelli della qualità delle regole, generando positive sinergie tra la stabilità macroeconomica, la flessibilità dei fattori della produzione e la politica di apertura dei mercati<sup>69</sup>.

Gli USA possono essere considerati un *benchmark* anche per molti aspetti inerenti l'analisi d'impatto della regolazione: essa, infatti, pur presentando margini di miglioramento, si avvale di un processo complessivamente valido.

Punto di forza del sistema statunitense è senz'altro l'impegno politico a favore dell'AIR: sin dalla sua introduzione, nel 1981, l'AIR è stata regolata tramite una fonte gerarchicamente elevata quale l'*Execu-*

<sup>69</sup> Come notato dall'OCSE, questi legami suggeriscono che l'impatto delle riforme è legato alle condizioni locali, per cui la traduzione dell'esperienza statunitense nella realtà di altri paesi dovrebbe essere attentamente valutata (OCSE 1999a: 76).

*tive Order*; inoltre, ogni Presidente, a partire da Reagan, ha proposto innovazioni e modifiche che, al di là dei contenuti, hanno manifestato esplicitamente l'interesse del Capo dello Stato per la materia in questione. Il Congresso, invece, ha solitamente mostrato un atteggiamento ostile nei confronti dell'AIR: numerose leggi proibiscono l'uso dell'analisi costi-benefici nell'elaborazione degli interventi regolativi e solo con l'introduzione dell'UMRA è stata prevista un'estensione dell'AIR a tutta la regolazione, sebbene in modo più debole rispetto a quanto indicato nell'E.O. 12866. D'altra parte, è possibile constatare come, negli ultimi anni, la posizione del Congresso sia, almeno parzialmente, cambiata: i forti dubbi avanzati in passato dai democratici *liberal* nei confronti dell'AIR, considerata uno strumento politico nelle mani del Presidente, si sono ridotti, come pure i timori, da parte di alcuni gruppi, che l'uso dell'analisi costi-benefici potesse ridurre la tutela ambientale e gli standard per la sicurezza. Nella primavera di quest'anno, poi, il Senato ha respinto una proposta di legge proprio perché i benefici erano minori dei costi. In generale, dunque, sembra che il dibattito politico si stia evolvendo sempre più a favore dell'AIR anche all'interno del Congresso.

Altro pregio del modello statunitense è l'efficiente sistema di gestione della responsabilità del processo di AIR caratterizzato da un buon equilibrio tra regolatori e controllori. Come sottolineato dall'OCSE, per garantire una piena partecipazione dei soggetti che effettuano l'analisi d'impatto della regolazione e, al tempo stesso, assicurare degli elevati standard qualitativi, è necessario distribuire in modo opportuno le responsabilità tra i vari organi coinvolti nel processo (OCSE 1999b). Gli Stati Uniti hanno adottato, in merito, un approccio convincente, basato sulla competizione istituzionale (Lutter 2001): la presenza di diversi organi che intervengono congiuntamente, anche se con ruoli ben definiti, nel processo normativo incentiva l'efficienza delle amministrazioni e costituisce un network regolativo in grado di controllare il sistema degli attori senza la necessità di un'apposita struttura centrale. Nel processo di AIR ogni agenzia, nel proporre una norma, tende naturalmente a sviluppare analisi d'impatto coerenti con i suoi obiettivi, ma le altre agenzie, soprattutto se guidate da interessi divergenti, hanno la possibilità di criticare sia la proposta normativa che l'AIR; inoltre, l'OMB incentiva la concorrenza tra le agenzie federali e l'esperienza del suo staff consente di limitare la parzialità delle AIR<sup>70</sup>. Infine, esiste una competizione istituzionale anche tra l'OMB ed il Congressional Budget Office (CBO) che, nel rispetto della reciproca indipendenza, incentiva i due organi a migliorare l'efficienza delle rispettive stime.

Interessante è anche la scelta di sottoporre ad analisi d'impatto della regolazione solo quegli interventi che hanno un impatto sull'economia considerato "significativo". L'idea che sia inefficiente applicare l'AIR in modo indistinto a tutta la regolazione, anche in considerazione delle risorse che essa richiede, è senz'altro condivisibile, per cui l'adozione di criteri di selettività è una delle "lezioni" che sarebbe opportuno apprendere dall'esperienza statunitense.

<sup>70</sup> Ferme restando le critiche precedentemente descritte.

È importante ricordare anche il ruolo centrale svolto dalla consultazione all'interno del processo di AIR americano, con la possibilità concreta per i cittadini e, più in generale, per tutti i soggetti interessati, di criticare le proposte legislative suggerendo eventuali modifiche. È probabile che la trasparenza del processo di AIR abbia favorito l'ampia diffusione della logica dell'analisi d'impatto nella società americana: anche se molti condividono le perplessità avanzate da sindacati e gruppi di ambientalisti circa un rigido impiego dell'analisi costi-benefici<sup>71</sup>, in particolare per quantificare beni come la vita umana, la necessità di valutare gli effetti regolativi è ampiamente condivisa. La recente diffusione di istituti di ricerca indipendenti<sup>72</sup> che svolgono un controllo sulle AIR elaborate a livello governativo fornisce una ulteriore garanzia di trasparenza.

Restano senza dubbio ampi margini di miglioramento, alcuni dei quali già indicati, relativi a disposizioni che di fatto esentano numerose regolazioni dall'analisi d'impatto. Sono soprattutto tre i fronti su cui dovrebbe concentrarsi una revisione del processo di AIR statunitense (OCSE 1999b: 156): l'eliminazione del divieto, contenuto in alcuni *statutes*, di ricorrere all'analisi costi-benefici; l'estensione dell'AIR alle proposte legislative di rango primario; il coinvolgimento delle agenzie indipendenti, responsabili in genere della *economic regulation*, nel processo di AIR.

In conclusione, mentre restano aperti alcuni problemi che rischiano in parte di pregiudicare l'efficacia complessiva della riforma regolativa, l'esperienza statunitense mostra come la continuità e la costanza di uno sforzo innovativo che si protrae nel tempo, sostenute dall'impegno e dalla stabilità politica, possano generare un effettivo rinnovamento della burocrazia.

<sup>71</sup> Secondo una valutazione fornita da Scott Jacobs, questo dissenso deriva dalla considerazione che, essendo i benefici più difficilmente quantificabili rispetto ai costi, l'adozione di un rigido test costi-benefici favorirebbe quelle scelte che minimizzano i costi piuttosto che massimizzare i benefici.

<sup>72</sup> Come, ad esempio, il già citato Joint Center for Regulatory Studies ed il Mercatus Center.

- Ambasciata degli Stati Uniti d'America in Italia (2001) *Come funziona il sistema elettorale americano*, a cura dell'Ufficio Affari Pubblici (sito internet [www.usis.it/elections/italian/ital-9.htm](http://www.usis.it/elections/italian/ital-9.htm)).
- Barra Caracciolo L. (1997) *Funzione amministrativa e amministrazione neutrale nell'ordinamento U.S.A. – Profili comparativi con l'esperienza italiana*, Giappichelli Editore: Torino.
- Boardman A.E., D.H. Greenberg, A.R. Vining e D.L. Weimer (1996) *Cost-Benefit Analysis – Concept and Practice*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Breyer S. (1990) "Regulation and Deregulation in the United States" in G. Majone (a cura di) *Deregulation or re-regulation? Regulatory reform in Europe and the United States*, Pinter Publishers: London.
- Clinton W.J. (1993) *Executive Order 12866: Regulatory Planning and Review*, Federal Register 58, Washington: The White House, 30 settembre 1993.
- Environmental Protection Agency (1997) *Final Regulatory Impact Analysis: control of emission of air pollution from highway heavy-duty engines* (sito <http://www.epa.gov/otaq/regs/hd-hwy/1997frm/hwy-ria.pdf>).
- Hahn R. (1998) "Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12 n. 12-Fall: 201-210.
- Hahn, R. (1999) "Regulatory Reform: Assessing the Government's own Numbers", *AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies*, working paper 99-6, luglio 1999 (sito internet <http://www.aei-brookings.org/>).
- Hahn R. (2000) "State and federal Regulatory Reform: a comparative analysis", *Journal of Legal Studies*, vol. XXIX, giugno 2000.
- Hahn R., J. Burnett, I. Chan Yee-Ho, E. Mader e P. Mpyle (2000) "Assessing Regulatory Impact Analysis: the failure of agencies to comply with Executive Order 12866", *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 23 n. 3, summer 2000.
- Hahn, R. e R. Litan (1997) *Improving Regulatory Accountability*, *Paper dell'American Enterprise Institute for Public Policy Research and the Brookings Institution*, Washington, D.C. (sito internet <http://www.aei.brookings.org/>).
- Hahn R. e R. Litan (2000) "An Analysis of the Third Government Report on the Benefits and Costs of Federal Regulations", *AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies*, febbraio 2000 (sito internet <http://www.aei.brookings.org/>).
- Hopkins T. (1997) "Alternative approaches to regulatory analysis: design from seven OECD countries", in *OCSE Best Practices in the main OECD countries*, Paris: OECD publications.
- La Spina A. e G. Majone (2000) *Lo Stato regolatore*, il Mulino: Bologna.
- Lutter R. (2001) *Economic Analysis of Regulation in the U.S. What Lessons for the European Commission?*, *AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies*, paper presentato alla DG Enterprise in occasione del workshop sull'Air dei Paesi membri della UE.
- Morrall J. III (1997) "An assessment of the U.S. regulatory impact assessment program", in *OCSE Best Practices in the main OECD countries*, Paris: OECD publications.

- Montini A. (2001) "Indagini campionarie (survey)" in F. Nuti (a cura di) *La valutazione economica delle decisioni pubbliche*, Giappichelli Editore: Torino.
- OCSE (1992) *Public management profiles: the United States of America*, Paris: OECD publications.
- OCSE (1999a) *The OECD Review of Regulatory Reform in the United States*, Paris: OECD publications.
- OCSE (1999b) *Background Report on government capacity to assure high quality regulation*, Paris: OECD publications.
- Office of Management and Budget (1992) *Memo-  
randum for heads of executive departments and  
establishments; subject: guidelines and discount  
rates for benefit-cost analysis of federal  
programs*, Circular No. A-94 Revised, Washing-  
ton: The White House, ottobre 1992 (sito  
internet  
[http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/index  
.html](http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/index.html)).
- Office of Management and Budget (1996) *Economic  
Analysis of Federal Regulations under Executive  
Order 12866*, Washington: The White House (sito  
internet [http://www.whitehouse.gov/omb/info-  
reg/index.html](http://www.whitehouse.gov/omb/info-<br/>reg/index.html)).
- Office of Management and Budget - Office of Infor-  
mation and Regulatory Affairs (1998) *Report to  
Congress on the Costs and Benefits of Federal  
Regulation*, Washington: The White House (sito  
internet [http://www.whitehouse.gov/omb/info-  
reg/index.html](http://www.whitehouse.gov/omb/info-<br/>reg/index.html)).
- Office of Management and Budget - Office of  
Information and Regulatory Affairs (2000a)  
*Report to Congress on the Costs and Benefits of  
Federal Regulation*, Washington: The White  
House (sito internet [http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/index  
.html](http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/index.html)).
- Office of Management and Budget (2000b) *Guide-  
lines to standardize measures of costs and bene-  
fits and the format of accounting statements*,  
Memorandum M-00-08, Washington: The  
White House (sito internet [http://www.whi-  
tehouse.gov/omb/inforeg/index.html](http://www.whi-<br/>tehouse.gov/omb/inforeg/index.html)).
- Reagan R. (1981) *Executive Order 12291 Federal  
Regulation*, Washington: The White House, 17  
febbraio 1981.
- Shanahan J. (1997) "Regulating the Regulators.  
Regulatory Process Reform in the 104<sup>th</sup> Con-  
gress", *The CATO Institute*, (sito internet  
[http://www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1b  
.html](http://www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1b<br/>.html)).
- Weidenbaum M. (2000), "Regulatory Process  
Reform from Ford to Clinton", *The CATO  
Institute*, (sito internet  
[http://www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1a.  
html](http://www.cato.org/pubs/regulation/reg20n1a.<br/>html)).



# Canada: un approccio fondato sui principi

## Introduzione

Il Canada è stato uno dei primi tra i paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ad aver adottato un meccanismo di analisi di impatto della regolazione (AIR). Fin dal 1978, il governo canadese si è prefisso l'obiettivo di misurare l'impatto socio-economico della regolazione sociale. Successivamente, fondandosi sui principi della massimizzazione del benessere sociale e della trasparenza del processo regolativo, l'AIR è stata estesa fino a comprendere tutti i benefici e i costi (diretti ed indiretti) sostenuti dalle imprese, cittadini e pubblica amministrazione. Il principio che le scelte regolative devono garantire benefici netti alla comunità è divenuto un cardine di tutte le fasi della riforma regolativa, vale a dire – seguendo la terminologia dell'OCSE (1997) – deregolazione, qualità della regolazione e *management* regolativo. In un contesto di liberalizzazione del commercio internazionale e di integrazione del Canada nel North-American Trade Agreement (NAFTA), l'AIR è stata strutturata con l'obiettivo di rendere l'intero sistema regolativo più flessibile ed efficiente, così da permettere alle imprese canadesi di competere nei mercati globali.

La fase della deregolazione ha caratterizzato in modo rilevante la politica economica canadese fino alla metà degli anni '90. Più recentemente, la politica regolativa ha generato strumenti di *management* regolativo. In questo passaggio ha avuto maggior peso la garanzia di partecipazione dei cittadini, che è quindi divenuta una tappa fondamentale del modo di pensare e fare regolazione in Canada. Questo risultato è stato raggiunto grazie alla lunga esperienza maturata dalla pubblica amministrazione nella valutazione delle politiche pubbliche. La conoscenza, le metodologie e soprattutto la cultura della valutazione sistematica delle politiche pubbliche hanno creato una base sulla quale l'analisi della regolazione è potuta crescere bene.

Dopo aver brevemente descritto, nel primo paragrafo, il processo legislativo ed il sistema amministrativo individuando gli attori istituzionali, il paragrafo 4.2 ripercorre le tappe fondamentali della riforma regolativa in Canada. Il paragrafo 4.3 illustra il processo regolativo nel quale l'AIR ha un ruolo preminente. Lo sviluppo e l'elaborazione delle

proposte regolative sono disciplinate da una dettagliata procedura amministrativa che approfondisce tutti gli aspetti e gli elementi della regolazione stessa. I risultati di tale analisi vengono documentati in una scheda di AIR che segna il passaggio al processo legislativo. Il Canada si caratterizza per l'uso di svariati strumenti analitici che supportano l'analisi dei costi e dei benefici della regolazione. Essi vengono descritti nel paragrafo 4.4. Il paragrafo conclusivo fornisce alcune valutazioni del processo di AIR basate su dati quantitativi relativi agli anni 1995 e 1996 e conclude affermando che le amministrazioni sembrano aver accettato non solo la metodologia dell'analisi di impatto, ma anche - e si tratta di una questione fondamentale - la legittimità di un processo regolativo tendente ad analizzare gli effetti della proposte. Insomma, per quello che emerge dall'evidenza empirica presentata in questo capitolo, sembra che l'AIR abbia contribuito a far pensare le istituzioni in modo diverso. E questo, come osserva Claudio Radaelli nella sua introduzione a questo volume, è forse il contributo di maggiore spessore che ci si possa aspettare dall'AIR.

#### **4.1. Il profilo istituzionale**

Il Canada è una monarchia costituzionale, uno stato federale e una democrazia parlamentare. Ha due lingue ufficiali (inglese e francese) e due sistemi legislativi (diritto civile e *common law*). La costituzione canadese era inizialmente costituita dalla legge britannica del Nord America del 1867, con il vincolo che ogni modifica o integrazione della stessa doveva essere sancita dal parlamento britannico.

La completa indipendenza dal Regno Unito è stata raggiunta, al pari delle altre colonie britanniche, soltanto nel 1931. In virtù dello statuto di Westminster, il Sovrano d'Inghilterra delega il suo potere ad un Governatore Generale che, nominato su consiglio del Primo Ministro canadese, rappresenta la corona in Canada. Il Governatore Generale convoca e scioglie il parlamento ed è demandato a dare l'assenso alle proposte legislative approvate da entrambe le camere. Con l'evoluzione del sistema di governo, l'influenza politica del Governatore Generale si è di molto ridotta: molte delle sue prerogative costituzionali sono espletate su impulso del Primo Ministro.

Sin dal 1867 il Canada ha una sistema di governo federale, composto da un governo centrale e da dieci province, ognuna dotata di un indipendente sistema politico ed amministrativo. La costituzione stabilisce il sistema legale e giuridico, definendo i poteri e le competenze del governo federale e di quelli provinciali. Le istituzioni provinciali possono promulgare legislazione nell'ambito dell'istruzione, dei diritti di proprietà, dell'amministrazione della giustizia e del servizio sanitario e, in tutte le altre questioni di natura locale. Il sistema federale tiene conto non solo delle realtà geografiche, ma anche della diversità delle comunità culturali, nonché del doppio retaggio linguistico e giuridico che caratterizza il Canada (OCSE 1992). Non tutte le leggi sono codificate; in nove delle dieci province canadesi, il diritto civile è basato sulla

*common law* o diritto consuetudinario: un sistema che attribuisce un valore di norma vincolante ai principi stabiliti dalle sentenze.

#### 4.1.1 Processo legislativo

Il Canada ha mantenuto il sistema parlamentare del Regno Unito. Il parlamento canadese è costituito dal Sovrano d'Inghilterra (rappresentato in Canada dal Governatore Generale), dal Senato e dalla Camera dei Comuni (House of Commons). Le proposte legislative devono essere approvate da entrambe le camere. La procedura di approvazione legislativa può essere avviata indifferentemente in una delle due camere, ad eccezione delle proposte di natura finanziaria che devono essere in via preliminare sottoposte alle considerazioni della Camera dei Comuni.

Il Senato è costituito sul modello della Camera dei *Lords* del Regno Unito. I suoi membri, nominati dal Governatore Generale su suggerimento del Primo Ministro, esaminano le proposte legislative; discutono i maggiori temi politici; indirizzano gli altri poteri dello stato sulle questioni di politica economica e sociale.

La Camera dei Comuni è il principale organo legislativo. È costituita da 301 membri che rappresentano le 301 circoscrizioni territoriali esistenti nel paese. In ciascuna circoscrizione è eletto il candidato che riceve il maggior numero di voti. In relazione ai risultati elettorali il Governatore Generale invita il *leader* del partito di maggioranza ad assumere la carica di Primo Ministro, che deve rispondere alla Camera dei Comuni della politica generale di indirizzo e dell'operato collegiale del suo governo. È costituzionalmente prevista l'elezione di una nuova Camera dei Comuni almeno una volta ogni cinque anni.

Il processo legislativo si compone di una fase iniziale di discussione plenaria presso la Camera dei Comuni, seguita da una fase di studio ed approfondimento in una delle commissioni parlamentari che provvedono a formulare raccomandazioni in merito alle proposte legislative che successivamente sono sottoposte per l'approvazione al voto in aula. La stessa procedura viene espletata dal Senato. La proposta legislativa diviene legge con l'assenso del Governatore Generale.

La direttiva sul processo legislativo del 1999 (*Cabinet Directive on Law-making*) disciplina il processo di formazione delle proposte legislative di origine governativa. Il ministro proponente è tenuto a dimostrare che quello legislativo è lo strumento più appropriato a risolvere il problema e soprattutto che non ci sono altre modalità per raggiungere gli obiettivi politici prefissati. La decisione di affrontare un determinato problema con l'ausilio di una proposta legislativa o regolativa è presa *collegialmente* dal consiglio dei ministri (*cabinet*) sulla base delle informazioni fornite dal ministro proponente (Schacter e Haid 1999). Tali note informative, contenute in un memorandum, presuppongono che l'amministrazione abbia: a) analizzato le esigenze dell'intervento; b) valutato opzioni alternative per risolvere efficacemente il problema; c) consultato le parti interessate dal provvedimento legislativo; c) valutato l'impatto della soluzione proposta; d) individuato le risorse necessarie per l'attuazione della soluzione proposta. Una volta

ottenuta l'approvazione del governo, la bozza di legge viene inoltrata al Ministro per i rapporti con il parlamento. Tale direttiva è uno dei riferimenti normativi sul quale si fonda l'analisi di impatto della regolazione.

#### **4.1.2 L'esecutivo**

Il potere esecutivo è detenuto dal consiglio dei ministri, presieduto e diretto dal Primo Ministro, normalmente il *leader* del partito o della coalizione di maggioranza. Il Primo Ministro organizza i lavori attribuendo le responsabilità amministrative ai singoli ministri. Nell'ambito del consiglio dei ministri funzionano alcune commissioni con il compito di vagliare e promuovere le varie iniziative di governo e studiare l'impatto politico-amministrativo delle medesime. È appena da osservare che le raccomandazioni formulate dalle commissioni sulle varie proposte di legge ovvero su argomenti specifici non svuotano il ruolo politico del consiglio dei ministri che, ogni qualvolta lo ritiene opportuno, può intervenire sostituendosi alle commissioni stesse. Le più importanti commissioni attualmente presenti sono:

- la Economic Union che esamina la politica economica;
- la Social Union che discute delle politiche sociali;
- il Treasury Board che gestisce la finanza pubblica e la pubblica amministrazione;
- lo Special Committee of Council, demandata ad approvare le proposte di nuova regolazione.

Nello svolgimento del suo lavoro, il Primo Ministro è coadiuvato principalmente da due organi amministrativi. Il Prime Minister's Office è l'organo che, composto da uno staff di cento persone, cura le relazioni del Primo Ministro con il pubblico e con gli organi d'informazione. Il Privy Council Office (PCO d'ora in poi) è l'altra unità amministrativa centrale che, collaborando strettamente con il Prime Minister's Office, garantisce il buon funzionamento dell'esecutivo, curandone l'agenda e preparando i lavori del consiglio dei ministri. Tali unità amministrative centrali sono essenziali per assicurare un certo grado di armonizzazione nel sistema di *management* della pubblica amministrazione. Infatti, dato il frazionamento amministrativo connesso al sistema amministrativo federale, composto da ministeri federali, uffici speciali, commissioni e le società della corona, il governo deve assicurare un coordinamento centrale delle attività fondamentali che richiedono una standardizzazione dei processi amministrativi (OCSE 1992).

## **4.2. L'evoluzione della riforma della regolazione**

### **4.2.1 I primi passi**

L'attenzione del governo canadese verso la riforma della regolazione può essere fatta risalire alla fine degli anni '70, come indicato dalla scheda 4.1, che ripercorre tutti i passaggi principali della riforma fino ad oggi. Nel 1977, il Treasury Board chiese a tutti i ministeri di valuta-

re l'efficacia e l'efficienza nella gestione dei loro programmi (Mihlar 1997). Un anno dopo, riconoscendo l'esigenza di migliorare la qualità della regolazione e del processo regolativo, il Treasury Board introdusse l'analisi di impatto socio-economico (questa fu la denominazione prescelta) per la valutazione delle proposte di nuova regolazione sociale. Questo strumento di analisi fu introdotto per determinare l'impatto della regolazione sulla struttura e sull'efficienza del mercato, sulla distribuzione della ricchezza, sull'innovazione tecnologica, sull'occupazione e sull'inflazione, evidenziandone i costi ed i benefici. Il governo intese insomma promuovere un'analisi sistematica e quanto più esaustiva possibile della regolazione, estendendo il ruolo della consultazione nel processo regolativo. Inoltre, un sommario dei risultati dell'analisi doveva essere pubblicata nella gazzetta ufficiale almeno 60 giorni prima della promulgazione. I ministeri e le autorità regolative erano tenuti a rendere pubbliche le analisi complete ed a rispondere ai commenti delle parti interessate e dell'opinione pubblica sulle proposte di nuova regolazione (Environmental Commissioner of Ontario (ECO) 1996:21).

Nello stesso periodo, il Consiglio Economico del Canada intraprese una serie di studi, estesi su tutta la struttura della pubblica amministrazione, per valutare gli effetti della regolazione (sito internet del PCO). Le conclusioni del Consiglio Economico evidenziarono la necessità di riformare radicalmente il processo regolativo attraverso la programmazione e l'analisi di impatto degli interventi regolativi (Apogee Research 1997:53). Nel 1979, fu istituita, presso il segretariato del Tesoro, la prima struttura amministrativa dedicata alla riforma regolativa, l'ufficio del "coordinatore della riforma regolativa", con gli obiettivi di migliorare la gestione della pubblica amministrazione e di ridurre gli oneri regolativi gravanti sull'economia canadese (Mihlar 1997).

Nel 1980, la commissione parlamentare sulla riforma della regolazione (Parliamentary Task Force on Regulatory Reform) produsse un documento composto da ventinove raccomandazioni per migliorare la *management* della regolazione governativa. Le raccomandazioni formulate dalla commissione furono pressoché simili a quelle presentate dal Consiglio Economico del Canada (ECO 1996:22). La *task force* consigliò al governo di (ibid.):

- migliorare il processo di consultazione;
- sviluppare agende regolative;
- pubblicare le proposte regolative;
- riesaminare periodicamente le regolazioni preesistenti;
- rafforzare il ruolo delle commissioni parlamentari preposte al monitoraggio della legalità delle regolazioni approvate dal governo;
- promuovere la partecipazione delle parti interessate ai programmi regolativi.

Un risultato parziale venne conseguito con l'istituzione della *Regulatory Agenda*, un documento contenente le future iniziative regolative (ECO 1996:22). La pubblicazione con cadenza semestrale di tale agenda era finalizzata ad incrementare la trasparenza del processo regolativo e a rafforzare la consultazione (ibid.).

Più in generale, l'avvio della riforma della regolazione in Canada è contraddistinto da alcune peculiarità. In primo luogo, l'esigenza di gestire la politica regolativa può essere ricondotta alla più generale attività di valutazione delle politiche pubbliche. In questo ambito, infatti, fu fondamentale il ruolo del segretariato del Tesoro, che prima attivò un sistema di *audit* dei programmi finanziari e, successivamente, pose le basi per un sistema di valutazione della regolazione. In secondo luogo, il segretariato del Tesoro dette una spinta innovativa alla pubblica amministrazione, precorrendo l'ampio dibattito politico sulla riforma regolativa che si sviluppò successivamente. Sulla base dei documenti analizzati per questo capitolo, sembra che il supporto politico all'iniziativa del segretariato del Tesoro sia stato inizialmente debole, così come la struttura amministrativa dedicata alla riforma regolativa. La successiva azione politica del parlamento, dunque, fu essenziale per il proseguo della riforma regolativa e per il radicamento amministrativo dell'AIR.

#### 4.2.2 La fase di deregolazione

Nel 1984, il governo conservatore guidato da Brian Mulroney avviò una nuova fase della riforma della regolazione, elevata al rango di priorità nell'agenda politica del Ministero delle finanze<sup>1</sup> (ECO 1996:22). La tesi in voga a quel tempo era che la regolazione intralciava troppo i processi economici, così da inibire e distorcere le scelte degli operatori. L'eccesso di regolazione, in sintesi, fu accusato di influire negativamente sull'efficienza dei mercati e sulla competitività delle imprese nazionali (ibid.).

In questo contesto, il governo istituì la Task Force on Program Review che impresso una accelerazione alla riforma regolativa. A causa della sovrapposizione della regolazione federale e provinciale, la *task force* interministeriale giudicò il sistema regolativo confuso e incontrollabile (ECO 1996:22-23). Per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici e la gestione dei programmi finanziari e regolativi, venne allora proposto al governo federale di porre in essere un sistema di budget della regolazione che prevedesse i costi economici imposti dalla regolazione federale (Mihlar 1997).

Nel 1986, in connessione con il programma di revisione della regolazione, a cui abbiamo appena accennato, il governo approvò due importanti documenti, i "principi guida della politica regolativa federale" (*guiding principles of federal regulatory policy*) ed la "carta del cittadino sull'equità regolativa" (*citizen code of regulatory fairness*) che hanno guidato tutta l'azione di riforma regolativa. La carta del cittadino può essere considerata come una dichiarazione di buoni principi da seguire nella formulazione della regolazione. Essa stabilisce infatti che:

- la regolazione deve essere il meno possibile intrusiva rispetto alle libertà individuali dei cittadini;
- il governo deve incoraggiare e facilitare la partecipazione dei canadesi al processo regolativo;
- il governo deve informare i cittadini delle iniziative di regolazione.

<sup>1</sup> Agenda for Economic Renewal.

Successivamente, tali principi vennero richiamati nella *Federal Regulatory Policy* del 1992 e del 1995. Essi sono presenti anche nelle attuali e vigenti linee-guida sulla regolazione (*Government of Canada Regulatory Policy*, ci riferiremo a questo documento sempre come “linee-guida” d’ora in poi) (cfr. par. 4.4).

L’azione riformatrice del governo Mulroney proseguì con l’istituzione del Ministero per la privatizzazione e gli affari regolativi (*Department of Privatisation and Regulatory Affairs*) che intraprese diverse iniziative di deregolazione nei mercati delle telecomunicazioni, dell’energia e del trasporto aereo. Il piano federale del processo regolativo (*federal regulatory process action plan*) completò il disegno strategico di riforma regolativa avvalendosi dei seguenti strumenti politici, tutt’oggi operanti nel processo regolativo (ECO 1996:23).

- Documento di programmazione regolativa (*federal regulatory plan*): tutti i dipartimenti e le agenzie regolative sono tenuti a presentare dei documenti annuali di previsione delle iniziative regolative da intraprendere l’anno successivo. Una volta approvati dal consiglio dei ministri, i piani regolativi vengono pubblicati in gazzetta ufficiale.
- Scheda di analisi di impatto della regolazione (Regulatory Impact Analysis Statement): un documento che riassume in modo sintetico i risultati dell’analisi costi-benefici (ACB d’ora in poi) applicata sulle proposte regolative e che è pubblicato nella gazzetta ufficiale. La scheda è stata definita in una direttiva amministrativa che, seppur obbligatoria, non ha lo stesso status giuridico di una regolazione amministrativa. Nello sviluppare le loro proposte regolative, le amministrazioni proponenti sono tenute ad osservare le disposizioni della direttiva amministrativa.
- Processo di consultazione: composto da comunicazioni obbligatorie e tempestive alle parti interessate attraverso procedure apposite (*notice and comment*) e dalla pubblicazione delle proposte regolative.
- Programmi di revisione della regolazione esistente.

Considerando l’aspetto istituzionale, il segretariato del Tesoro monitorava e supportava i vari dipartimenti nella redazione della scheda di AIR, mentre il Ministero per la privatizzazione e gli affari regolativi, responsabile dell’attuazione delle linee-guida sulla regolazione, vagliava ed approvava le analisi condotte sulle proposte regolative. Il risultato di queste azioni intraprese nel 1986 fu quello di aver impostato dei principi per il governo della politica regolativa unitamente ad un processo di valutazione della regolazione, controllato centralmente da un’autorità ministeriale.

Nel 1991, con lo scioglimento del Ministero per le privatizzazioni, la responsabilità della politica della regolazione fu completamente affidata al segretariato del Tesoro. Simultaneamente, il governo rilanciò e rafforzò le iniziative di revisione degli assetti regolativi attraverso procedure di semplificazione di alcune aree della regolazione sociale ed amministrativa (sito internet del PCO). Infatti, dal 1992 il governo ha periodicamente adottato un processo di revisione esteso a tutta la

regolazione vigente. Tale azione di politica regolativa, direttamente condotta dai ministeri, è stata fondata sull'obiettivo di massimizzare il benessere dei cittadini canadesi.

Nel quinquennio 1993-1998, sono state abrogate o modificate 835 normative sulle 3.000 totali, riducendo così i costi di adempimento, attestati a circa 85,7 miliardi di dollari canadesi nel biennio 1993/94 (pari al 12% del PIL) (Mihlar 1997), e si è raggiunto un certo grado di armonizzazione della regolazione federale con quella vigente nelle varie province attraverso la semplificazione amministrativa del sistema federale (sito internet del PCO). Inoltre, utilizzando apposite procedure di consultazione, il governo riuscì a sviluppare un rapporto di collaborazione con le imprese (Ibid.).

La deregolazione perseguita può essere considerata come un mezzo per raggiungere due vitali obiettivi della politica canadese degli anni '90. In primo luogo, le ampie riduzioni delle tariffe doganali accordate in successivi accordi GATT e l'area di libero scambio realizzata con gli Stati Uniti e il Messico (NAFTA), esigevano una maggiore competitività industriale e, conseguentemente, un efficiente sistema regolativo capace di competere con quello degli altri stati. In secondo luogo, gli stringenti vincoli di bilancio indussero il governo ad eliminare le normative obsolete, recuperando così risorse finanziarie.

#### **4.2.3 Verso il *management* della regolazione**

Contestualmente alla revisione della regolazione compiuta a livello ministeriale, la Commissione per gli affari finanziari della Camera dei Comuni (House of Commons' Standing Committee on Finance) riesaminò il sistema regolativo per determinarne l'impatto sulla competitività dell'economia canadese. La commissione suggerì di migliorare il processo regolativo e di coordinare meglio la regolazione federale con quella sopranazionale e provinciale (Apogee Research 1997:55), raccomandando al governo le seguenti azioni:

- migliorare l'AIR;
- coinvolgere maggiormente le organizzazioni sociali sia al momento di stabilire gli obiettivi della regolazione, sia nella scelta dell'opzione di intervento;
- usare approcci più flessibili alla regolazione;
- migliorare il coordinamento tra le amministrazioni;
- coinvolgere in maggior misura il parlamento nel processo della regolazione.

Nel 1994, il nuovo governo liberale raccolse le raccomandazioni formulate dalla commissione parlamentare e, nonostante il forte impegno contenuto nella piattaforma elettorale tendente a rafforzare il sistema regolativo, specie in ambito ambientale (ECO 1996:27), la riforma regolativa proseguì lungo il sentiero tracciato dal precedente governo. La *Federal Regulatory Reform Agenda* fu il cardine dell'iniziativa del governo per promuovere il lavoro e la crescita economica (*The Job and Growth Initiative*). Nel dettaglio questa agenda propose una serie di azioni (Treasury Board Secretariat 1996a:5; ECO 1996:27):



- 1) incremento della cooperazione e l'armonizzazione regolativa tra le province, così da ridurre gli ostacoli al commercio interno causato da differenze e duplicazioni delle misure regolative;
- 2) riesame di sei determinate aree regolative (biotecnologia; salute, sicurezza alimentare, e prodotti farmaceutici; settore minerario; industria automobilistica; silvicoltura; ed acquicoltura);
- 3) introduzione del *Business Impact Test*, uno strumento di valutazione complementare all'ACB nella quantificazione degli oneri regolativi per le imprese;
- 4) miglioramento dell'accessibilità delle informazioni concernenti la regolazione;
- 5) riduzione degli oneri burocratici connessi all'adempimento delle regolazioni.

L'agenda della riforma regolativa prevedeva anche l'approvazione della *Regulatory Efficiency Act Bill* che fu però osteggiata dal parlamento e pertanto revocata. A giudizio del governo questa proposta di legge avrebbe facilitato l'utilizzo di strumenti alternativi alla regolazione senza pregiudicare alcuno standard di sicurezza e senza incrementare i rischi in campo ambientale o sanitario. L'idea di fondo era quella di ridurre i costi di conformità e di migliorare l'efficienza delle politiche pubbliche, dando la possibilità alle associazioni industriali di stipulare accordi amministrativi in modo da evitare le stringenti specificazioni tecniche del processo produttivo (Weiler 1995).

Tale proposta, come precedentemente accennato, non fu approvata per le pesanti critiche mosse dalla società civile e dal parlamento. Fu accusata, oltre che di rendere opaco il processo decisionale, di generare confusione nel sistema regolativo, a causa della prevedibile proliferazione di accordi amministrativi che avrebbero fissato in modo cogente degli standard di risultato, aggiungendosi così alle disposizioni regolative esistenti (Pannell 1995). Nonostante il fallimento, questa proposta legislativa testimonia i progressi compiuti dall'amministrazione canadese nel familiarizzare con modelli alternativi alla regolazione. Grazie alla concretizzazione di standard e linee guida, le opzioni volontarie o di autoregolazione, essenzialmente alternative al tradizionale approccio alla regolazione in termini di comando e controllo, sono state sempre più ricorrenti specialmente in ambito di regolazione ambientale e sanitaria (Auditor General of Canada 2000).

Nel 1994, furono inoltre attivati dei corsi di formazione per migliorare la conoscenza dei dipendenti pubblici sui temi del governo della regolazione. In particolare, furono realizzati corsi sull'analisi di impatto della regolazione, sulle alternative alla regolazione e ai differenti modelli di regolazione, sull'ACB applicata alla regolazione e sulle diverse strategie per ottenere una migliore attuazione e ottemperanza della regolazione (Apogee Research 1997:56).

Nel 1995, si avviò l'ennesima strategia di revisione della regolazione con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi e i costi di adempimento per le imprese nazionali. Sono state 150 le disposizioni regolative di origine federale revocate. Congiuntamente, sono stati liberalizzati i mercati del trasporto aereo e delle telecomunicazioni, incre-

mentando l'efficienza e la competitività delle imprese nazionali. Nello stesso periodo il governo revisionò le linee-guida sulla regolazione, non discostandosi sostanzialmente da quelle già fissate nel 1992. L'innovazione più significativa fu l'introduzione nel processo regolativo degli standard (*Regulatory Process Management Standards*), affinché le amministrazioni potessero dar vita ad un sistema di *management* della regolazione.

Nel 1998, un nuovo segretariato presso il PCO, denominato segretariato per gli affari regolativi (*Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat*), è stato creato per supportare la commissione speciale del consiglio, cioè la commissione del gabinetto demandata ad approvare le proposte di nuova regolazione di iniziativa governativa. La nuova unità amministrativa ha svuotato il segretariato del Tesoro dei compiti e delle responsabilità precedentemente attribuitogli in merito alla gestione della politica della regolazione ed al controllo della qualità delle schede di AIR. Nel 1999, la responsabilità della politica regolativa è stata trasferita al PCO. L'aver raccordato in un'unica istituzione sia i lavori preparatori all'approvazione della commissione del consiglio dei ministri, sia l'attuazione della politica regolativa generale, testimonia un consolidamento del disegno istituzionale concernente il *management* della regolazione.

L'ultima fase della riforma regolativa si è incentrata sulla modifica del disegno istituzionale della politica regolativa ed è concisa con la recentissima riforma amministrativa, evidenziata anche nella struttura del governo<sup>2</sup>. Una riforma che si è caratterizzata per la forma di gestione orizzontale delle politiche pubbliche (*horizontal policy management*) (Doern 1998), ottenuta anche attraverso una razionalizzazione e ristrutturazione delle commissioni del consiglio dei ministri, essenzialmente ridotte a due: una relativa alle questioni economiche e l'altra alle questioni di politica sociale.

Nello stesso anno le linee di politica regolativa del governo canadese sono state aggiornate senza apportare ulteriori e nuove disposizioni, ma elevando la consultazione a principio cardine del *management* regolativo. La maggiore enfasi sul ruolo della consultazione può essere illustrata con lo slogan coniato dal governo: "*Working in Partnership*". Il perseguimento di una buona regolazione è una responsabilità da condividersi non solo nella pubblica amministrazione, ma anche tra le parti interessate e nella società civile.

Concludendo, le iniziative di riforma della regolazione intraprese dai vari governi canadesi hanno trasformato il processo regolativo apportando le seguenti innovazioni (Mihlar 1997):

- l'utilizzo dell'analisi costi-benefici per valutare la regolazione;
- l'aumento degli strumenti di consultazione (notifiche, agende della regolazione, pubblicazione delle proposte in gazzetta ufficiale);
- l'armonizzazione dei sistemi regolativi federale e provinciali;
- la creazione di un sistema di controllo governato da un'autorità centrale.

<sup>2</sup> Sulla riforma amministrativa in Canada si veda il rapporto dell'OCSE (1999).

## Scheda 4.1 - Cronologia dell'evoluzione della riforma regolativa in Canada

- 1972 - Il parlamento approva lo *Statutory Instruments Act* e istituisce lo Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulation.
- 1976 - Il documento del governo "*The way ahead*" viene pubblicato dopo che un meccanismo di controllo dei salari e dei prezzi è stato istituito. Il governo si impegna in una profonda azione di ristrutturazione riguardante tutte le componenti dell'economia e della società canadese e propone l'adozione dell'analisi costi-benefici per valutare la regolazione.
- 1977 - Il segretariato del Tesoro richiede ai ministeri di valutare l'efficacia e l'efficienza di tutti i programmi regolativi e finanziari almeno una volta ogni tre o cinque anni.
- 1978 - Il Treasury Board dispone di sottoporre le maggiori proposte di regolazione sociale ad analisi di impatto socio-economico.  
Il governo istituisce un ufficio per la riduzione degli oneri burocratici presso il Treasury Board con il mandato di ridurre i costi d'adempimento per le piccole e medie imprese.
- 1979 - Il rapporto finale di una commissione governativa raccomanda cambiamenti sia nelle autorità regolative che nel processo regolativo.  
Il governo crea la prima direzione amministrativa per il *management* della regolazione (Office of the Co-ordinator, Regulatory Reform) presso il segretariato del Tesoro.  
Il Consiglio Economico del Canada propone cambiamenti radicali nel processo regolativo (calendari per le proposte regolative e analisi di impatto della regolazione), successivamente adottati.
- 1980 - La commissione parlamentare sulla riforma della regolazione pubblica le conclusioni del suo lavoro.
- 1983 - L'ufficio per la riforma della regolazione richiede alle autorità regolative di pubblicare un'agenda semestrale contenente le proposte di nuova regolazione.
- 1986 - È un anno cruciale per la riforma della regolazione:  
- sono emanati i *Guiding Principles of Federal Regulatory Policy* e il *Citizen Code of Regulatory Fairness*;  
- viene istituito il Ministero per la privatizzazione e gli affari regolativi;  
- si riformano ben 43 aree di regolazione.  
L'ufficio per la riforma della regolazione è attivato presso il nuovo Ministero per la privatizzazione e gli affari regolativi. Si avvia un nuovo piano prevedendo l'introduzione dei piani regolativi, dell'Air, di strumenti di consultazione, e di strategie di revisione delle normative preesistenti.
- 1991 - Con la soppressione del Ministero della privatizzazione, il segretariato del Tesoro diviene nuovamente responsabile della politica della riforma della regolazione.
- 1992 - Avvio delle iniziative di deregolazione. La Commissione degli affari finanziari della Camera dei Comuni riesamina il sistema regolativo per determinarne il grado di competitività.
- 1993 - Il programma di revisione della regolazione è completato: 835 normative sono state modificate o abrogate.
- 1994 - È approvata la *Federal Regulatory Agenda* che prevede:  
1) una seconda tranche di revisione della regolazione;  
2) l'introduzione del *Business Impact Test*;  
3) la riduzione degli oneri strettamente amministrativi connessi all'adempimento delle regolazioni.
- 1995 - Revisione delle linee-guida sulla regolazione.  
- Introduzione dei *Regulatory Management Process Standards*
- 1999 - Revisione delle linee-guida sulla regolazione. Il segretariato per gli affari regolativi presso il Privy Council Office è ora l'istituzione responsabile della politica regolativa del governo canadese.

Fonti: Apogee Research 1997:56; sito internet del PCO; ECO (1996)

## 4.3 Ambito di applicazione dell'air

### 4.3.1 I provvedimenti sottoposti ad AIR

Per comprendere a quali fonti legislative si applica l'Air, è necessario fare riferimento allo *Statutory Instrument Act*, che definisce la regolazione come ogni normativa secondaria, emanata dall'esecutivo o da un'autorità regolativa in virtù di una delega parlamentare, che impongga obblighi e costrizioni ai comportamenti dei privati (Treasury Board Secretariat 1995a). La stessa legge dispone che eventuali sanzioni

amministrative o penali, associate alle disposizioni regolative, debbano essere previste da una legislazione primaria. Il processo regolativo, del quale l'AIR è parte integrante, riguarda tutte quelle proposte di nuova regolazione o di emendamento della regolazione preesistente. Le regolazioni emanate dall'agenzia dei trasporti, dall'agenzia dell'energia atomica, e dalla agenzia dell'energia sono sottoposte al medesimo processo regolativo. Sono invece escluse dall'analisi i regolamenti amministrativi volti ad attuare misure legislative. Inoltre, come già menzionato, il riesame delle regolazioni preesistenti è stato condotto adottando l'analisi di impatto (su questo si veda Apogee Research 1997:41). L'AIR, infine, si applica anche alla legislazione primaria quando istituisce nuovi programmi regolativi (ibid.).

#### **4.3.2 Attori coinvolti nel processo regolativo**

Le linee-guida sulla regolazione specificano le responsabilità e i poteri delle amministrazioni che intervengono nel processo regolativo (Government of Canada 1999). L'amministrazione proponente è responsabile di sviluppare, attuare e monitorare le misure regolative, coerentemente con le linee-guida del governo e con il sistema di gestione della regolazione posto in essere per soddisfare gli standard previsti dal governo (*Regulatory Process Management Standards*) (cfr. 4.4.5). Inoltre, sulla base di tali standard, l'amministrazione è tenuta a documentare il modo in cui sono state svolte le attività regolative di competenza. È anche previsto la presentazione al parlamento di piani annuali contenenti sia le iniziative regolative future e rilevanti (*Report on Plan and Priority*), sia i risultati conseguiti con le regolazioni approvate (*Departmental Performance Reports*).

La commissione speciale del consiglio decide se far pubblicare le proposte di provvedimenti regolativi, esprimendo la volontà di tutto il consiglio dei ministri. Inoltre, dopo la pre-pubblicazione, la commissione esamina nuovamente la proposta regolativa, approvandola definitivamente. Il Privy Council Office, attraverso il segretariato per gli affari regolativi, valuta l'efficacia delle linee-guida formulate dal governo, monitorandone l'implementazione e l'elaborazione. Per far ciò, il PCO esamina tutti i documenti prodotti dall'amministrazione nell'espletamento del processo regolativo e supporta la commissione speciale del consiglio durante la fase di approvazione della regolazione.

Il segretariato del Tesoro vaglia le proposte regolative quando:

- a) la legge delega richiede al Treasury Board di dare il consenso alla misura regolativa;
- b) la proposta ha significative implicazioni sulla finanza pubblica.

Il Ministero della giustizia fornisce alle amministrazioni proponenti assistenza di carattere giuridico sui modelli alternativi alla regolazione, sull'armonizzazione delle disposizioni regolative, sulle tecniche per migliorare l'attuazione e l'ottemperanza, e sulla comprensione ed osservanza degli standard di commercio internazionali.

Una commissione congiunta delle due camere, denominata Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulation, monitora l'e-

esercizio del potere regolativo per conto del parlamento. Il suo mandato è di riesaminare ex post le regolazioni approvate dalla commissione speciale del consiglio sulla base di criteri approvati dalle due camere all'inizio di ogni sezione parlamentare. Quando una disposizione regolativa contrasta con i criteri fissati dal parlamento, la commissione raccomanda all'amministrazione proponente delle soluzioni. Se l'amministrazione non è in grado di recepire le soluzioni proposte, la commissione parlamentare può richiamare l'attenzione delle due camere, proponendo emendamenti o perfino una risoluzione di annullamento della misura regolativa.

Infine, le linee-guida sulla regolazione sottolineano che i cittadini canadesi devono essere posti nelle condizioni di sviluppare e modificare le proposte regolative. L'idea di fondo si basa sul tentativo di rendere il processo regolativo trasparente e accessibile a tutte le parti interessate (rappresentanti delle imprese e dei lavoratori, gruppi di pressione, organizzazioni professionali, governi provinciali e singoli individui).

Considerando il processo di AIR, le funzioni delle istituzioni coinvolte sono specifiche e connesse all'esigenza di dare vita ad una procedura di controllo amministrativo. L'AIR funziona bene solo quando attori differenti hanno compiti precisi, ben definiti, e coerenti, come indicato anche dal saggio di Francesco Sarpi in questo volume. Per questo il disegno degli attori canadesi si rivela un attributo importante – anche se non il solo – nell'efficacia complessiva dell'AIR. Ed il processo canadese di AIR indica chiaramente che operazioni quali l'identificazione delle esigenze relativamente all'intervento, lo svolgimento dell'ACB con la connessa attività di reperimento di dati e informazioni, e la stesura dell'AIR vengono condotte usualmente dall'amministrazione proponente in modo *autonomo* ed *indipendente*.

Il primo controllo sull'AIR è effettuato all'interno della amministrazione proponente. Personale esperto in materie economiche e giuridiche e dirigenti senior vagliano il contenuto e la qualità dell'AIR (Apogee Research 1997:38). Inoltre, per le iniziative di maggiore rilevanza economica, le amministrazioni solitamente completano il processo di revisione delle stime consultando i destinatari dell'intervento, ai quali viene richiesto, in alcuni casi, di sviluppare le valutazioni economiche (Apogee Research 1997:41). Tale controllo dell'attendibilità delle stime condotte dalle amministrazioni è una componente della consultazione che, come prevista dalle linee-guida sulla regolazione, può avere funzioni sia di *input* informativo che di processo valutativo dell'AIR (ibid.).

Con la revisione delle linee-guida sulla regolazione del 1999, il segretariato per gli affari regolativi presso il Privy Council Office ha la responsabilità di revisionare e coordinare la politica regolativa, coerentemente con le altre politiche economiche e sociali del governo. Esso monitora le proposte regolative alla luce della linee-guida sulla regolazione e può richiedere alle amministrazioni proponenti di fornire ulteriori informazioni ed analisi prima che la proposta sia

sottoposta alla commissione speciale del consiglio per l'approvazione. Tuttavia, non è richiesta nessuna approvazione formale del PCO per avanzare alla commissione speciale una proposta regolativa.

### 4.3.3 Il processo regolativo

Il processo regolativo va inteso come una procedura, illustrata dalla figura 4.1, che le amministrazioni proponenti devono osservare per garantire la trasparenza nel processo decisionale, l'espletamento della consultazione e la valutazione dell'impatto regolativo. La lunghezza della procedura dipende sia dalla natura o tipologia della regolazione, sia dalla rilevanza del prevedibile impatto della proposta regolativa. Il Privy Council Office ha recentemente pubblicato la Guida al Processo Regolativo (Privy Council Office 2001) alla quale questo paragrafo fa riferimento.

Lo sviluppo, l'elaborazione, e l'approvazione delle proposte regolative richiedono essenzialmente le seguenti fasi:

- a) comprensione del problema e definizione delle esigenze di intervento;
- b) identificazione e valutazione delle soluzioni alternative al problema evidenziato;
- c) analisi dei costi e dei benefici connessi alle opzioni regolative individuate come realizzabili;
- d) redazione dell'AIR e della bozza di regolazione;
- e) revisione della bozza regolativa e dell'AIR;
- f) processo di approvazione;
- g) revisione parlamentare della regolazione;
- h) monitoraggio dell'attuazione e dell'applicazione della regolazione.

#### 4.3.3.1 L'analisi di impatto

Il processo regolativo ha avvio con l'individuazione, l'analisi e la descrizione delle esigenze e della necessità dell'intervento pubblico con l'ausilio, ove fosse necessario, di consultazioni mirate. Identificato il problema, il processo regolativo richiede di consultare le parti interessate. Tale consultazione, che avviene precedentemente ad ogni tentativo di *drafting* della regolazione, ha l'obiettivo di individuare le possibili opzioni di intervento. Per coinvolgere il vasto pubblico nella definizione del problema e nell'individuazione delle opzioni, si incoraggia l'utilizzo di strumenti di comunicazione. Le amministrazioni proponenti devono presentare al parlamento un rapporto (*Report on Plans and Priorities*) che illustra le priorità politiche in agenda e fissa gli obiettivi da perseguire. Un'altra modalità per informare l'opinione pubblica è la *notice of intent*, pubblicato nella gazzetta ufficiale.

Le alternative identificate sono successivamente sottoposte ad una valutazione d'impatto iniziale al fine di (Treasury Board Secretariat 1995b):

- stabilire quali alternative, compresa l'opzione zero, sono realizzabili;
- individuare l'opzione dal più elevato impatto negativo per adottare la metodologia di analisi più appropriata (cfr. 4.4.2);

- decidere se utilizzare il *Business Impact Test* come strumento di consultazione per raccogliere dati sui costi di adempimento delle imprese;
- stimare le risorse ed il tempo necessario per realizzare un'adeguata analisi.

Il risultato di questa valutazione d'impatto iniziale è una lista di alternative tecnicamente realizzabili, adatte a risolvere il problema identificato. In altre parole, in questa fase, l'obiettivo non è quello di scegliere la migliore opzione, ma piuttosto di selezionare una gamma di opzioni (regolative e non regolative) da sottoporre ad ACB. Il processo di selezione segue un approccio molto pratico, basato su criteri qualitativi di valutazione, come la coerenza con l'obiettivo politico, l'equità ed il prevedibile livello di ottemperanza dell'opzione (Treasury Board Secretariat 1995b; Apogee Research 1997:37). Insomma, si cerca soprattutto di eliminare tutte quelle alternative che sono chiaramente impraticabili, che si correlano a delle stime preliminari di costo visibilmente eccedenti i benefici prospettati dall'intervento e/o che hanno un impatto negativo decisamente ingente (Treasury Board Secretariat 1995b). Se la decisione prevalente connessa a questa prima selezione è quella di intervenire con una misura regolativa, l'amministrazione proponente redige un *Regulatory Plan* che evidenzia le principali proposte regolative da rendere accessibili al pubblico utilizzando veicoli di comunicazione come pubblicazioni e internet.

Si procederà, quindi, ad una seconda fase di consultazione necessaria per quantificare i costi e benefici per ogni opzione selezionata. In questo caso, la consultazione è essenziale per selezionare la migliore modalità di intervento, che massimizzi il benessere collettivo. A supporto dell'ACB è stato ideato un software per l'individuazione dell'impatto della regolazione sulle imprese: il *Business Impact Test* (cfr. 4.4.3)<sup>3</sup>.

L'ACB guida l'amministrazione a scegliere tra le seguenti alternative:

1. non intervenire;
2. adottare alternative alla regolazione, l'opzione migliore ricade tra le politiche diverse da quella regolativa;
3. adottare la regolazione diretta od altre opzioni regolative.

Se la decisione ricade in quest'ultimo caso, al ministero responsabile viene richiesto di procedere con la redazione della proposta regolativa. Tale redazione è supportata dalla preparazione di una scheda di AIR, il cosiddetto *Regulatory Impact Analysis Statement*, che descrive in una forma standardizzata e sintetica lo scopo della regolazione, le alternative considerate, i risultati dell'ACB e delle consultazioni, e il modo in cui la regolazione sarà applicata. È bene chiarire che la scheda di AIR riassume tutta la documentazione precedentemente prodotta dalla amministrazione proponente durante tutto il processo regolativo (identificazione delle esigenze, selezione delle opzioni realizzabili, e l'analisi dei costi e dei benefici delle alternative), e di questo è soltanto un elemento.

Una volta ottenuta l'approvazione dal responsabile dell'ufficio legislativo, la bozza di regolazione corredata dalla scheda di AIR viene

<sup>3</sup> È da menzionare che alcuni documenti ufficiali del governo canadese fanno riferimento al *workplace impact test*, uno strumento a supporto della quantificazione dell'impatto della regolazione sull'occupazione. Tale strumento analitico, che era in fase di realizzazione nel biennio 1995-1996, non viene menzionato dalla recente guida del processo regolativo. È quindi da ritenere che la collaborazione avviata tra il segretariato del Tesoro e i sindacati sul tema della valutazione della regolazione non abbia successivamente generato i risultati auspicati.

inviata contestualmente al Ministero della giustizia ed al Privy Council Office. Il Ministero della giustizia verifica la costituzionalità e la coerenza delle disposizioni regolative con la legge delega. Un altro controllo viene effettuato dal segretariato per gli affari regolativi. Si cerca di far sì che la scheda, e quindi tutta la valutazione della regolazione, sia coerente con il programma regolativo del governo e con le linee-guida sulla regolazione, vagliando che le informazioni siano chiare ed esaustive. Inoltre, in caso di regolazione con un impatto sulla finanza pubblica, il segretariato del Tesoro esprime un giudizio sulla proposta regolativa da approvare.

#### **4.3.3.2 Il processo di approvazione**

Espletate tali verifiche, il ministro dell'amministrazione proponente è tenuto a sottoscrivere l'AIR. Con tale formalità, il ministro rimette alla commissione speciale del consiglio il giudizio in merito alla pubblicazione nella gazzetta ufficiale della proposta regolativa. La commissione basa la sua decisione valutando le motivazioni e le analisi contenute nella documentazione istruttoria e considerando le priorità politiche del governo.

Lo scopo di questa pre-pubblicazione è di dare l'opportunità ad un pubblico più ampio di quello precedentemente consultato di esaminare e commentare l'intervento regolativo. Inoltre, la pubblicazione consente alle parti consultate di valutare come e in che misura la regolazione sia modificata rispetto ai documenti di consultazione. Il periodo previsto per ricevere opinioni dalle parti interessate è di 30 giorni<sup>4</sup>. L'amministrazione proponente è tenuta a considerare le osservazioni ricevute nella versione definitiva di AIR sottoposta all'approvazione finale della commissione speciale del consiglio. Sulla base degli eventuali commenti ricevuti durante il periodo di pre-pubblicazione, l'amministrazione proponente può decidere di:

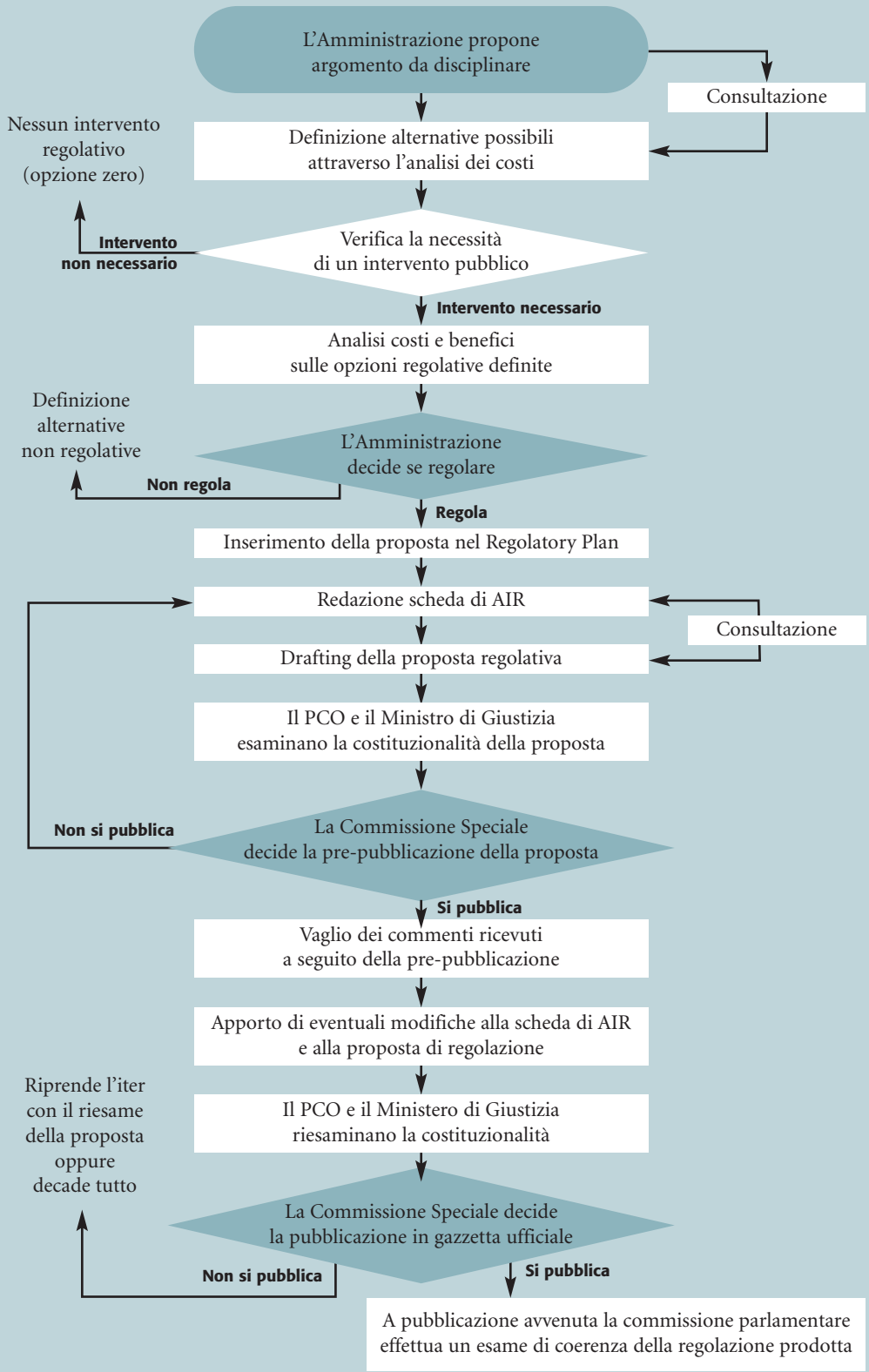
1. non cambiare la proposta, riassumendo nella scheda di AIR le posizioni espresse dalle parti interessate;
2. apportare modifiche alla proposta, sottoponendo al vaglio del Ministero della giustizia e al Privy Council Office le bozze modificate della regolazione e della scheda di AIR (il processo regolativo ritorna alla fase di *drafting*);
3. rinunciare all'intervento regolativo, informando dell'abbandono a regolare tramite pubblicazione nella gazzetta ufficiale;

Nella fase di approvazione finale, la commissione speciale del consiglio analizza i risultati della pre-pubblicazione, congiuntamente alla documentazione che accompagna la proposta regolativa. La commissione può decidere di: approvare la misura regolativa; o di richiedere un'ulteriore pre-pubblicazione; ovvero di richiedere informazioni supplementari; oppure di respingere la proposta regolativa.

Una volta ottenuta la definitiva approvazione della commissione speciale del consiglio, la regolazione viene registrata. Con l'assenso del Governatore Generale e la successiva pubblicazione della versione definitiva, la regolazione entra immediatamente in vigore, salvo che la regolazione stessa non specifichi una data diversa. È stato stimato che

<sup>4</sup> Questo periodo può variare in base all'impatto della regolazione e all'estensione delle precedenti consultazioni.





il tempo medio necessario per espletare le fasi procedurali che precedono la redazione della regolazione è di 150 giorni. Altri 178 giorni occorrono normalmente per le fasi di redazione e di approvazione. Generalmente, il periodo che intercorre tra il *drafting* della regolazione e la pre-pubblicazione è stato stimato essere pari a circa 60 giorni (Organizzazione del Commercio Mondiale 2000).

L'ultimo stadio del processo regolativo prevede il monitoraggio dello Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulation (cfr. 4.3.2).

#### **4.4 Gli strumenti a supporto dell'AIR**

Il documento sulla *Government of Canada Regulatory Policy* contiene una serie di principi-disposizioni che forgianno il processo regolativo. Nella fase di studio, progettazione e preparazione della proposta regolativa, le amministrazioni proponenti e le autorità regolative devono garantire che:

- i cittadini canadesi siano consultati, così che possano partecipare attivamente al processo regolativo, sviluppando o modificando i provvedimenti regolativi;
- il problema e il rischio che giustifica l'intervento siano dimostrati;
- la regolazione sia la migliore opzione di intervento;
- i benefici superino i costi regolativi;
- l'impatto negativo sulle capacità del sistema economico di creare benessere ed occupazione sia minimizzato, evitando di imporre oneri regolativi ed amministrativi non necessari;
- gli accordi internazionali e intergovernativi siano rispettati;
- venga instaurato un rapporto di collaborazione con le altre amministrazioni federali e con i governi provinciali;
- siano posti in essere in ogni amministrazione sistemi per gestire in modo efficiente le risorse regolative.

Per ottemperare a ciascuna di queste disposizioni, il governo e le amministrazioni federali hanno ideato degli strumenti ad hoc che verranno sinteticamente di seguito illustrati.

##### **4.4.1 Strumenti per la consultazione**

Le amministrazioni proponenti devono informare tempestivamente il parlamento e l'opinione pubblica in merito ai problemi che potrebbero indurre il governo ad intervenire tramite misure regolative. Tale comunicazione è un elemento essenziale della consultazione. Per adempiere a questo compito le amministrazioni hanno a loro disposizione un vasto ventaglio di strumenti di comunicazione, precedentemente descritti: il *Report on Plans and Priorities*, la *Notice of Intent*, la scheda di AIR, il *Regulatory Plan* ed, infine, la pubblicazione nella gazzetta ufficiale della proposta regolativa.

In particolare, il *Report on Plans and Priorities* è un documento ufficiale da presentare al parlamento che contiene: a) informazioni sul problema o sul rischio che ha generato l'intervento; b) le alternative consi-

derate; c) le strategie di consultazione. Informale è, invece, il *Regulatory Plan* che utilizzando i canali di comunicazione a disposizione dell'amministrazione proponente, mira a stabilire, in modo flessibile e rapido, un costante flusso di informazioni ed osservazioni tra la pubblica amministrazioni e i soggetti interessati al provvedimento regolativo.

#### 4.4.2 Analisi costi-benefici

Le linee-guida sulla regolazione si prefiggono di garantire che la regolazione consegua il massimo beneficio per la società. Da ciò ne consegue che l'ACB è la metodologia di riferimento per le amministrazioni coinvolte nel processo regolativo. La giustificazione di tale scelta è che soltanto questa metodologia è in grado di contabilizzare costi e benefici delle possibili alternative di intervento, inclusa l'opzione zero, e pertanto può assicurare la massimizzazione del benessere collettivo. Tuttavia, nonostante tale scelta metodologica sia chiaramente espressa nelle linee-guida, il governo canadese ha reso flessibile il procedimento analitico. Come già descritto nel paragrafo dedicato al processo regolativo, l'ACB si applica soltanto su quelle opzioni che hanno superato lo *screening* iniziale. Questa selezione fa affidamento sia sul buon senso del regolatore nello scartare dall'analisi quelle opzioni che non sono realizzabili, sia su una preliminare *analisi dei costi regolativi*, ottenendo così una prima quantificazione degli svantaggi associati a ciascuna opzione.

Il grado di accuratezza dell'AIR, infatti, dipende dalla rilevanza dell'impatto delle proposte regolative. Le opzioni regolative vengono classificate in iniziative a basso costo, a costo intermedio, e iniziative maggiori o rilevanti. Questa classificazione si basa sulla stima dei costi regolativi e sulla intensità del consenso pubblico (basso o alto) alla proposta regolativa (tab. 4.1) (Treasury Board Secretariat 1995b; Apogee Research 1997:37). L'intervento viene contraddistinto da un basso grado di consenso se incide su quegli ambiti in riferimento ai quali sono forti le preoccupazioni espresse dall'opinione pubblica, ad esempio: commercio internazionale e sviluppo sostenibile (Treasury Board Secretariat 1995b).

**Tabella 4.1 - Classificazione delle proposte regolative**

Valore di tutti i costi attualizzati <sup>5</sup> (per tutti i membri della società)	Grado di consenso	
	Alto	Basso
\$ 100.000	Iniziativa a bassi costi	Iniziativa a bassi costi
Da \$ 100.000 a 50 milioni	Iniziativa a costi intermedi	Iniziativa rilevante
Oltre i \$ 50 milioni	Iniziativa rilevante	Iniziativa rilevante

Fonte: Federal Regulatory Process Guide (Treasury Board Secretariat 1995a).

<sup>5</sup> Il computo del valore attuale dei costi regolativi richiede – in questa fase – semplicemente la somma delle stime per i primi 11 anni di attuazione della regolazione.

È stato stimato che soltanto il 10% delle proposte regolative ricadono nella definizione di iniziativa rilevante e di queste circa la metà sono misure di natura non strettamente regolativa, come misure fiscali

e programmi finanziari (Apogee research 1997:37). Quindi, la metà di questa esigua porzione di proposte regolative viene sottoposta ad una dettagliata ACB (ibid.); mentre un altro 30% delle proposte possono considerarsi di natura amministrativa e di limitato impatto economico. In questo caso l'analisi economica si limita ad evidenziare qualitativamente i costi, spiegando le ragioni che fanno ritenere trascurabili tali costi e descrivendo i benefici apportati dalla misura regolativa. Nell'evidenziare che il 60% delle proposte regolative hanno un costo la cui previsione di impatto rientra nella fascia intermedia compresa tra i 100.000 ed i 50 milioni di dollari canadesi, le amministrazioni proponenti, esercitando un potere discrezionale loro riconosciuto, possono variare l'ampiezza e l'approfondimento dell'analisi richiesta (Ibid.).

La guida all'ACB redatta dal segretariato del Tesoro fornisce chiare indicazioni in merito al modo di procedere alla quantificazione dei costi e benefici diretti ed indiretti. La quantificazione dei benefici procede attraverso sette fasi da seguire per ciascuna alternativa:

1. classificazione dei benefici per ogni alternativa;
2. individuazione e quantificazione dei gruppi di beneficiari;
3. individuazione degli indicatori da associare a ciascuna tipologia di benefici;
4. stima degli indicatori che si riferiscono all'opzione zero<sup>6</sup>;
5. stima degli indicatori associati ad ogni alternativa;
6. attribuzione dei valori stimati a ciascun anno dell'arco temporale di riferimento;
7. trasformazione, ove possibile, degli indicatori in termini monetari.

La stessa procedura viene seguita per la quantificazione dei costi regolativi.

Inoltre, la guida introduce con una certa efficacia alcuni elementi economici, essenziali per valutare i costi e benefici regolativi. Se i valori di alcune variabili o elementi dell'analisi (ad esempio, il numero dei beneficiari) non sono certi, la guida consiglia di ricorrere all'analisi della sensibilità. Quest'ultima, utilizzando una gamma di valori, verifica come variano gli indicatori al variare dei valori degli elementi di sensibilità.

La guida si sofferma sulla definizione - ben nota agli economisti - di *rischio* (una situazione avversa che si avvera con una certa probabilità) e di *incertezza* (presente quando tale probabilità non è nota all'amministrazione, ovvero è sconosciuta a tutto il mondo scientifico). Per affrontare l'incertezza è necessario ottenere maggiori informazioni al fine di stimare il rischio. La guida raccomanda di non procedere nell'analisi nel caso in cui i costi per ottenere le informazioni atte a superare lo stato di incertezza siano elevati. Il segretariato del Tesoro ha stabilito di usare il tasso di sconto sociale del 10%. Tuttavia, nel caso di incertezza empirica su quale sia il tasso di sconto più adeguato, è possibile effettuare un'analisi di sensibilità usando i tassi di sconto estremi del 5% e del 15%. La scelta dell'arco temporale dell'analisi è individuata dall'analista in base all'estensione nel tempo dei costi e dei benefici.

Si può concludere affermando che la guida canadese all'ACB appare esaustiva e completa<sup>7</sup> e ha il merito di essere facilmente fruibile

<sup>6</sup> Tale stima è relativa ad una prospettiva futura e viene denominata *baseline*.

<sup>7</sup> La guida è formata da 76 pagine in versione html.

anche affrontando concetti economici non immediatamente comprensibili. In termini più generali, va sottolineato che i regolatori canadesi sono aiutati anche dalla guida per “gli autori di AIR” (*writer’s guide*) (Treasury Board Secretariat 1992) con esempi, studi del caso molto specifici, suggerimenti di stile, e lista finale dei punti che devono essere stati coperti dall’analista. Questo buon livello raggiunto può essere attribuito al lavoro compiuto dal segretariato del Tesoro nell’ambito della valutazione delle politiche pubbliche, già dai primi anni settanta, e della politica regolativa a partire dal 1977. Il ruolo di questo organo è stato fondamentale per la realizzazione del processo di valutazione della regolazione, munendo la pubblica amministrazione di numerose guide e materiale informativo e organizzando sezioni di formazione, dedicate alla metodologia di valutazione delle alternative, all’ACB e alle tecniche di AIR (Apogee Research 1997:40)<sup>8</sup>. I risultati di una buona cultura della valutazione - questa è la nostra tesi - si fanno sentire anche in termini di AIR.

#### 4.4.3 Il *Business Impact Test*

A supporto dell’ACB è stato creato dalla collaborazione del segretariato del Tesoro con il Ministero dell’industria e le associazioni degli imprenditori uno strumento di analisi specializzato nella valutazione dello specifico impatto regolativo sulle imprese: il *Business Impact Test* (BIT d’ora in poi). Si tratta di un *software* interattivo per gestire la consultazione delle imprese in merito alle proposte di nuova regolazione<sup>9</sup>. È stato progettato con l’intento di agevolare la pubblica amministrazione a comprendere e quantificare l’impatto della regolazione sull’economia canadese. Specificatamente il BIT supporta la quantificazione sia dei costi diretti di adempimento delle imprese, sia l’impatto più indiretto sul processo produttivo e sulla capacità di innovare delle imprese (Apogee Research 1997:40). Questo *software* fornisce alle imprese l’opportunità di esprimersi su come una proposta di regolazione possa essere aggiustata o modificata per ridurre i loro costi di adempimento (ibid.). Si può ritenere che questo strumento informatico sia strettamente legato alla filosofia politica che ha portato il governo liberale a proporre la *Regulatory Efficiency Bill* (cfr. 4.1).

#### 4.4.4 La scheda di AIR vera e propria (*Regulatory Impact Analysis Statement*)

La scheda<sup>10</sup> di AIR è essenzialmente uno strumento di comunicazione che riassume tutte le analisi prodotte e documentate dalle amministrazioni per giungere alla conclusione di regolare. Attraverso tale documento, l’amministrazione dimostra che la proposta regolativa scelta è conforme agli obiettivi politici ed alle linee-guida fissate dal governo (Treasury Board Secretariat 1992:8).

La scheda ha una duplice funzionalità. In primo luogo, è utilizzata per completare i processi di consultazione, successivamente all’approvazione del ministro proponente e della commissione speciale del consiglio (Treasury Board Secretariat 1992:3). Infatti, tale documento

<sup>8</sup> I costi di queste sezioni di formazione furono stimati nel 1997 da un minimo di 350 \$ al giorno per partecipante per un *workshop* sull’AIR fino a un massimo di 550 \$ al giorno per partecipante per una sezione sull’ACB (Apogee Research 1997:40).

<sup>9</sup> Si veda Treasury Board Secretariat (1999).

<sup>10</sup> O documento, la terminologia inglese *statement* sottolinea le caratteristiche riassuntive e valutative dello strumento.

ha lo scopo di informare i cittadini canadesi sulle valutazioni effettuate sulle proposte regolative, offrendo loro l'opportunità di immettere ulteriori *inputs* al processo di regolazione. In secondo luogo, descrive come il governo intende raggiungere l'obiettivo prefissato e come i canadesi sono stati consultati riassumendone commenti ed opinioni (Ibid.). Proprio per questa sua funzione, l'AIR viene definita dal governo come un contratto sociale. Questa duplice funzionalità si manifesta nella diversa tipologia e nei tempi di redazione dell'AIR. La prima funzione è associata alla proposta regolativa, mentre la seconda è, invece, pubblicata unitamente alla regolazione nella sua forma finale.

#### Scheda 4.2 - Contenuto di una tipica scheda di AIR canadese

1. Definizione del problema. In questa sezione, vengono affrontati due delle disposizioni della Regulatory Policy: a) dimostrare che il problema esiste e b) giustificare l'intervento pubblico. Vengono descritti i risultati che si intendono ottenere e vengono individuati i destinatari della regolazione.
2. Descrizione delle alternative. Per alternative si intendono sia le soluzioni diverse dalla regolazione (come accordi volontari), sia le opzioni regolative che si differenziano dal tradizionale approccio di comando e controllo. L'analista deve elencare le alternative, fornendo una breve spiegazione della loro esclusione. Le variabili da considerare per il processo di selezione delle alternative sono l'onerosità e la fattibilità, oltre al beneficio netto.
3. Costi e benefici. Il grado di approfondimento dell'analisi di questa sezione è proporzionato alla rilevanza dell'impatto regolativo (cfr. 4.4.2), evidenziando che la proposta regolativa massimizzi il beneficio netto della collettività. Quindi andrà dimostrato che: a) i benefici della regolazione siano superiori ai costi sostenuti dai cittadini; b) la regolazione progettata massimizzi il beneficio netto; c) il beneficio netto della opzione regolativa scelta sia superiore a qualsiasi altra opzione regolativa od alternativa alla regolazione. Si dovrà analizzare l'impatto sull'inflazione, sull'occupazione, sulla distribuzione geografica del reddito, sul commercio estero e competitività, basandosi su analisi quantitative. La scheda di AIR comprende i costi e benefici diretti ed indiretti, che ricadono sulla pubblica amministrazione, sulle imprese e sui cittadini.
4. Consultazione. Questa sezione contiene l'elenco delle organizzazioni ed individui consultati e l'indicazione dei meccanismi di consultazione usati. È necessario dare una descrizione dei risultati della consultazione e delle modifiche apportate alla proposta regolativa a seguito della consultazione. Va inoltre specificato il grado di consenso della proposta, identificando quali gruppi sociali si sono espressi sfavorevolmente alla proposta medesima e dettagliando le ragioni di tale opposizione.
5. Ottemperanza ed attuazione. Questa sezione illustra la strategia da adottare per assicurare l'ottemperanza alla regolazione e descrive le modalità di attuazione delle disposizioni. È richiesto di indicare come la pubblica amministrazione possa monitorare l'ottemperanza alla regolazione.
6. Responsabile da contattare.

Una versione semplificata di scheda di AIR può essere usata per la valutazione di impatto di specifiche tipologie di regolazione (Apogee Research 1997:5):

- normative ripetitive: quelle che sono replicate essenzialmente nella stessa forma;
- regolazione di lieve entità: quelle che non hanno alcuna implicazione politica;
- regolazione che fissa cambiamenti minimi alle tariffe dei servizi pubblici.

Tale procedura semplificata prevede l'utilizzo di un pro-forma di scheda di AIR con l'ausilio di una certa quantità di informazioni "pre-confezionate" e l'esenzione dalla pre-pubblicazione (ibid.).

#### 4.4.5 Standard di processo

Per garantire una corretta valutazione dei costi e dei benefici regolativi per ciascuna opzione possibile, nel 1995 il segretariato del Tesoro ha avviato un programma per incoraggiare le amministrazioni proponenti a strutturare i loro processi regolativi basandosi su *checklists* “ispirate al sistema di standard per la certificazione della qualità della produzione industriale (ISO 9000)” (Treasury Board Secretariat 1996b:3). Tali *checklists* supportano le amministrazioni a conformare ogni singola fase del loro processo regolativo alla politica regolativa<sup>11</sup>. Disegnando un percorso analitico di riferimento, pienamente ottemperante alle linee-guida sulla regolazione del governo, le *checklists* sono utili alle amministrazioni per valutare il grado di conformità del proprio processo regolativo.

A tal fine le *checklists* indicano all'amministrazione di documentare l'analisi condotte per sviluppare le proposte di regolazione, presentando in successione il rischio che la regolazione intende affrontare, le soluzioni alternative, il processo di consultazione, e l'analisi costi-benefici (Ibid.:30-31). Inoltre l'amministrazione è invitata ad formulare gli obiettivi della sua politica regolativa producendo e aggiornando dei manuali (interni) relativi al processo regolativo.

Lo scopo delle *checklists* è quello di migliorare il processo regolativo di ciascuna amministrazione proponente traendo dall'esperienza indicazioni utili per revisionare il processo regolativo e per strutturare di sessioni di formazioni, individuando i maggiori fabbisogni formativi<sup>12</sup>. La revisione dell'efficacia e dell'efficienza del processo regolativo, non è svolta unicamente all'interno della amministrazione proponente. Periodicamente, le amministrazioni stesse sono tenute a presentare al Privy Council Office i risultati in merito alla conformità del loro processo regolativo. Tali *reports*, redatti in forma chiara e completa da professionisti esterni ed indipendenti, evidenziano anche le raccomandazioni per meglio adempiere alla politica regolativa del governo.

### 4.5. Valutazioni e conclusioni

#### 4.5.1 Un caso di successo?

Una valutazione del programma di AIR è stata compiuta nel 1997 da un istituto di ricerca canadese (The Franser Institute), prendendo in esame le regolazioni approvate nel 1995 e 1996. In questi anni il governo approvò rispettivamente 683 e 624 regolazioni e di queste 432, relativamente al 1995 e 400 per il 1996 erano regolazioni da sottoporre ad AIR. La tab. 4.2 illustra la dinamica delle regolazioni in Canada in due anni, il 1995 e il 1996.

Entrando nel merito della valutazione del processo di AIR dalla tab. 4.3 si evince che nel 1995 ben 127 regolazioni, pari al 27% del totale, furono approvate anche in assenza di AIR. In 91 casi (21%) la scheda di AIR non identificarono i beneficiari dell'intervento regolativo e per 347 regolazioni (83%) non furono quantificati i benefici. Quanto ai costi, in ben 285 casi (68%) non si identificarono i soggetti

<sup>11</sup> La guida agli standard di processo non è obbligatoria, né prescrittiva (Treasury Board Secretariat 1996a:1).

<sup>12</sup> Compiti solitamente demandati ad un dirigente senior.

**Tabella 4.2 - Tipologia e numero di regolazioni approvate negli anni 1995 e 1996**

Tipologia della regolazione	Regolazioni del 1995	Regolazioni del 1996
Emendamento	346	339
Nuova regolazione	86	61
Sub Totale	432	400
Altre regolazioni	251	224
Totale	683	624

Fonte: Mihlar (1997).

che avrebbero sostenuto gli oneri regolativi, mentre in 372 casi (88%) le analisi di impatto non quantificarono i costi o oneri regolativi. Altre 256 AIR non furono in grado di specificare i costi di adempimento per le imprese e i cittadini. Infine, anche le analisi dei costi per la pubblica amministrazione furono ampiamente trascurate dato che il 95% delle schede di AIR non inclusero alcuna informazione su questo impatto.

L'analisi compiuta per il 1996 evidenziò un miglioramento della procedura di valutazione della regolazione. In particolare, la percen-

**Tabella 4.3 - Una comparazione qualitativa delle schede di AIR (RIAS) redatte negli anni 1995 e 1996**

	NO		SI		Non applicabile		TOTALE	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Si è identificato l'obiettivo della regolazione?	114 (17%)	67 (11%)	569 (83%)	549 (88%)	0	8 (1%)	683	624
È stata redatta una scheda di AIR?	127 (19%)	50 (8%)	418 (61%)	405 (65%)	138 (20%)	169 (27%)	418	405
La scheda di AIR comprende le alternative regolative?	109 (26%)	103 (25%)	166 (40%)	146 (36%)	143 (34%)	156 (39%)		
La scheda di AIR comprende le alternative non regolative?	193 (46%)	192 (47%)	71 (17%)	56 (14%)	154 (37%)	157 (39%)		
È stato spiegato che non esistono alternative?	31 (8%)	33 (8%)	114 (27%)	172 (42%)	273 (66%)	200 (50%)		
Sono stati identificati i beneficiari?	91 (22%)	37 (9%)	327 (78%)	332 (82%)	0	36 (9%)		
Sono stati quantificati i benefici?	347 (83%)	241 (60%)	71 (17%)	126 (31%)	0	38 (9%)		
Sono stati identificati i soggetti che sosterranno i costi?	285 (68%)	116 (29%)	133 (32%)	160 (39%)	0	129 (32%)		
Sono stati quantificati i costi?	372 (89%)	187 (46%)	46 (11%)	110 (27%)	0	108 (27%)		
Sono stati quantificati i costi di adempimento per le imprese e cittadini?	256 (61%)	193 (48%)	33 (8%)	66 (16%)	129 (31%)	146 (36%)		
Sono stati quantificati i costi sopportati dalla pubblica amministrazione?	398 (95%)	188 (46%)	17 (4%)	60 (15%)	3 (1%)	157 (39%)		

Fonte: Mihlar (1997).



tuale delle regolazione approvate senza AIR scese al 12%. Le schede di AIR senza identificazione dei beneficiari della regolazione si ridussero al 9%; quelle che non quantificarono i benefici regolativi si attestarono al 60%. Lo stesso miglioramento è riscontrabile anche nella quantificazione dei costi regolativi, nonché dei costi di adempimenti sostenuti dalle imprese e dai cittadini e dalla pubblica amministrazione: le schede di AIR che tralasciarono queste informazioni si ridussero del 47% rispetto al 1995. Qualche osservatore “snobba” questi miglioramenti (Mihlar 1997). Ma a nostro avviso questi dati vanno inquadrati negli obiettivi di fondo del governo della regolazione in Canada. Tali obiettivi non sono quelli di fare un controllo formale sulle amministrazioni. L'intenzione di fondo è quella di influenzare la cultura regolativa delle amministrazioni proponenti, non di contrastare ogni iniziativa che non soddisfacesse le disposizioni delle linee guida sulla regolazione! Ciò anche perché il segretario non ha l'autorità di bloccare le proposte di regolazione in base al ragionamento che la scheda di AIR non risulta conforme alle linee-guida. Eppoi va considerata che l'esiguità delle risorse impegnate nel processo di valutazione della regolazione - alla fine degli anni '90 la divisione degli affari regolativi era composta soltanto di 12 persone (Treasury Board Secretariat 1997).

In conclusione, l'evidenza empirica presentata in questo capitolo ci porta ad affermare che il governo della regolazione ha raggiunto alcuni risultati positivi e ragguardevoli. In particolare, l'AIR ha agevolato la familiarizzazione della pubblica amministrazione con le alternative alla regolazione, ha permesso una più attenta progettazione, ed ha direttamente coinvolto il settore industriale nel processo regolativo medesimo, superando così la tradizionale avversione verso gli interventi regolativi.

#### **4.5.2 Lezioni da apprendere: mostrare (e tenere) la rotta dell'AIR**

Nella sua introduzione, Claudio Radaelli fa riferimento alle lezioni che studi del caso possono evidenziare. Come in tutti i capitoli di questo volume, le lezioni che abbiamo in mente sono di tipo analitico-positivo, non normative. Fatta questa precisazione, cosa c'è di interessante nel caso canadese? Per cominciare, va osservato il contesto politico dell'AIR. All'interno del consiglio dei ministri le procedure decisionali sono mutate nel corso del tempo a seconda dell'impostazione di lavoro impressa dal Primo Ministro di turno (Schacter e Haid 1999) e della presenza di vincoli che hanno condizionato i programmi e le attività del governo: risanamento del bilancio pubblico e accordi tariffari sul commercio estero. La adattabilità del processo regolativo a tali fattori, testimoniata dai frequenti mutamenti alla composizione del governo, ha comportato degli aggiustamenti nella funzionalità dell'AIR.

L'analisi di impatto socio-economico (il primo tentativo di avvicinarsi all'AIR) fu ideata in un contesto di espansione della finanza pubblica. L'allora Primo Ministro liberale Trudeau impostò i processi decisionali del governo su filosofie marcatamente tecnocratiche. Tecniche analitiche furono introdotte nella valutazione delle politiche

pubbliche con l'obiettivo di conoscere i risultati di fatto conseguiti dall'azione pubblica, rendere più efficace la pubblica amministrazione e di facilitare il raggiungimento del consenso tra i membri del governo. Quindi, l'AIR in Canada si avvantaggia di questa cultura della valutazione delle politiche pubbliche e per tale motivo si inserisce benissimo in una visione della qualità della regolazione attenta a tutto il ciclo di vita delle politiche pubbliche.

Nella metà degli anni '80, l'ideologia politica cambiò completamente. La reazione contro il *big government* ridusse in modo rilevante l'azione pubblica nell'economia canadese. In questo contesto, il governo Mulroney ridisegnò le fasi di sviluppo e di realizzazione delle politiche pubbliche connotandole di un forte controllo politico in modo da accelerare il conseguimento degli obiettivi politici. Ecco allora che l'AIR si trasformò in uno strumento di deregolazione a disposizione del Ministro per la privatizzazione che, essendo responsabile della politica regolativa, fu investito di ampie funzioni di controllo amministrativo.

La deregolazione come cardine della riforma regolativa è rimasta fino alla metà degli anni '90, sostenuta dalla necessità di risanare il bilancio dello stato. In questa fase l'AIR è servita per ridurre quegli assetti regolativi che con il tempo divennero obsoleti ed inefficaci. Contestualmente si sono visti però anche i primi segnali di un effettivo *management* della regolazione (si pensi agli standard ed agli strumenti di comunicazione). Tale approccio è stato perfezionato dall'attuale governo che ha puntato sulla razionalizzazione del processo regolativo e sul disegno istituzionale.

La necessità di legittimare l'AIR presso l'amministrazione e la società ha indotto il governo a sostenere con forza che il principio del processo regolativo è sempre e solo quello di massimizzare il benessere collettivo. Quindi a fronte della mutevolezza della funzionalità dell'AIR dovuta ad eventi, circostanze e contesti politici, un tale chiaro e preciso principio è stato un riferimento per le amministrazioni ed autorità regolative che hanno accettato il principio del beneficio netto per la collettività. Il principio è stato (ed è anche oggi) molto più importante della tecnica economica utilizzata. Infatti, l'analisi costi-benefici è solo una parte, seppure importante, dell'AIR. Per questo abbiamo voluto intitolare questo capitolo "un approccio fondato sui principi". È fondamentale che i governi mostrino chiaramente la rotta alle amministrazioni pubbliche ed alla società. Le specifiche tecniche - come l'analisi dei costi e dei benefici - sono un elemento del percorso e non esauriscono la rotta. I principi forti dell'AIR canadese, costantemente presenti, hanno consentito che i cambiamenti nella filosofia politica e nel disegno istituzionale apportati da successivi governi non fossero in contrasto tra loro rafforzando il governo della regolazione.

Ma l'AIR canadese rappresenta un approccio di principi anche in riferimento alla consultazione - un tema critico per la legittimità di questo strumento. Abbiamo visto che la politica regolativa riserva un ruolo essenziale alla consultazione: organizzazioni sociali, nonché semplici individui debbono avere l'opportunità di formare o modifi-

care le proposte regolative. “L’opinione pubblica deve essere incoraggiata a criticare inefficace ed inefficiente regolazione ed a fornire indicazioni per meglio risolvere i problemi, soddisfacendo gli obiettivi economici e sociali” (Treasury Board Secretariat 1992:39). Tale peculiarità dell’AIR canadese va ben oltre il soddisfacimento dell’esigenza della pubblica amministrazione di comunicare e spiegare la regolazione ed il suo impatto ai diretti destinatari, anche per agevolarne l’ottemperanza, ma piuttosto può essere fatta derivare dalle forti critiche della società civile sull’assenza di accessibilità e di trasparenza del processo regolativo (ECO 1996:7):

Un altro principio importante è connesso all’autonomia ed indipendenza delle amministrazioni nell’attuare la politica regolativa. Il governo canadese ha preferito non usare un approccio in termini di comando e controllo, ma ha investito nella formazione dei regolatori, diffondendo linee guida per la progettazione delle proposte regolative. Le unità amministrative centrali a supporto dell’AIR non interferiscono nella fase di raccolta dei dati o di elaborazione dell’analisi, diversamente da quanto avviene in Olanda e nel Regno Unito (si veda De Francesco in questo volume). Conseguentemente, le amministrazioni ed autorità regolative hanno ideato una loro procedura interna per adempiere ai principi della politica regolativa (Apogee Research 1997). Tale libertà goduta dalle singole amministrazioni è comunque stata disciplinata dagli standard applicati al processo regolativo, che seppur simili ai principi della politica regolativa prescrivono le azioni che le amministrazioni devono compiere per sviluppare, valutare, ed infine proporre l’iniziativa regolativa.

- Apogee Research (1997) "Regulatory Reform Through Regulatory Impact Analysis: The Canadian Experience", in OCSE, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD countries*, Paris: OECD publications.
- Auditor General of Canada (2000) *Report of Auditor General of Canada*, dicembre 2000, Ottawa (sito internet <http://www.oag-bvg.gc.ca/dominio/reports.nsf/html/0024ce.html#0.2.MI3V39.I3SAEI.Q3AY4G.C1> visitato il 6 Luglio 2001).
- Doern B.G. (1998) *Science and Scientists in Federal Policy and Decision Making*, Carleton Research Unit on Innovation Science and Environment (CRUISE), School of Public Administration, Carleton University, (sito internet <http://policyresearch.schoolnet.ca/keydocs/doern/index-e.htm>, visitato il 6 marzo 2001).
- Environmental Commissioner of Ontario (ECO) (1997) *The Ontario Regulation And Policy-Making Process In A Comparative Context: Exploring The Possibilities For Reform*, (sito internet <http://www.eco.on.ca/english/publicat/reform.pdf> visitato il 5 giugno 2001).
- Government of Canada (1999) *Government of Canada Regulatory Policy*, Privy Council Office, Ottawa, November 1999 (sito internet [http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/reg-pol/reg-pol\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/reg-pol/reg-pol_e.htm) visitato il 21 febbraio 2001).
- Mihlar F. (1997) "Federal Deregulation, Regulatory Reform and Regulatory Management: Rhetoric or Reality?", in *Public Policy Sources*, The Fraser Institute, disponibile in versione html non impaginata (sito internet [www.fraserinstitute.ca/publication/pps](http://www.fraserinstitute.ca/publication/pps)).
- Organizzazione del Commercio Mondiale, (2000), "Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry", *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rule and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, Award of the Arbitrator Julio Lacarte-Murò, WT/DS139/12, 4 October 2000, (sito internet [www.wto.org](http://www.wto.org) visitato il 23 febbraio 2001).
- OCSE (1999) *Project on Strategic Review and Reform – Canada Country Paper*, Paris: OECD publications (sito internet <http://www.oecd.org> visitato il 4 marzo 2001).
- OCSE (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*, Paris: OECD publications.
- OCSE (1992) *Public Management Profiles - Canada*, pag. 51-62, Paris: OECD publications (sito internet <http://www.oecd.org> visitato il 4 marzo 2001).
- Pannell B. (1995) "Anti-regulation Bill Will Lull Public's Watchman to Sleep", *Government Information in Canada/Information gouvernementale au Canada*, 2(1.2) (summer 1995).
- Privy Council Office (2001) *Guide to the Regulatory Process Developing a Regulatory Proposal and Seeking its Approval*, Government of Canada: Ottawa (sito internet [http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_e.htm) visitato il 16 giugno 2001).
- Schacter, M. e P. Haid (1999) *Cabinet Decision-Making in Canada: Lessons and Practices*, paper del Institute on Governance: Ottawa, Canada, (sito internet <http://policyresearch.schoolnet.ca/keydocs/additional/schacter-e.htm> visitato il 6 marzo 2001).
- Treasury Board Secretariat (1999), "The Business Impact Test", *Blueprint in Action - Renewing*

*services to Canadians through information and technology*, (sito internet [www.intergov.gc.ca/docs/fed/bia/bia8e.html](http://www.intergov.gc.ca/docs/fed/bia/bia8e.html), visitato il 22 maggio 2001).

Treasury Board Secretariat (1997), 'Performance Framework for the Assessment of Regulatory Reform', *Managing Better*, (16), Ottawa: Treasury Board Secretariat (sito internet <http://publiservice.tbs-sct.gc.ca> visitato il 22 maggio 2001).

Treasury Board Secretariat (1996a), *Managing Regulation in Canada: regulatory affairs guide*, Ottawa: Treasury Board Secretariat, (sito internet [http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_e.htm), visitato il 06 marzo 2001).

Treasury Board Secretariat (1996b), *Federal Regulatory Process Management Standards*, Ottawa: Treasury Board Secretariat (sito internet [http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_e.htm), visitato il 06 marzo 2001).

Treasury Board Secretariat, (1995a), *Federal Regulatory Process Guide*, Ottawa: Treasury Board Secretariat, versione non impaginata (sito internet [http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_e.htm), visitato il 06 marzo 2001).

Treasury Board Secretariat, (1995b), *Benefit/Cost Analysis Guide for Regulatory Programs*, Ottawa: Treasury Board Secretariat, versione non impaginata (sito internet [http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_e.htm), visitato il 06 marzo 2001).

Treasury Board Secretariat, (1992), *RIAS Writer's Guide*, Ottawa: Treasury Board Secretariat, (sito internet [http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_e.htm)

[srdc/publications\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/publications_e.htm), visitato il 06 marzo 2001).

Weiler, T.J. (1995) *The Consultation Requirement and Regulatory Reform*, (sito internet <http://www.cyberus.ca/~tweiler/papers.html>, visitato il 2 aprile 2001).

#### **Siti Internet visitati:**

Treasury Board Secretariat: <<http://www.tbs-sct.gc.ca>>.

Privy Council Office (segretariato per gli affari regolativi): <<http://www.pco-bcp.gc.ca>>

OECD, Regulatory Reform Section, <<http://www.oecd.org/regref>>.

# L'analisi dell'impatto in Australia: un'esperienza con i piedi per terra?<sup>1</sup>

## Introduzione

*Pedetemptim* nella lingua latina è un avverbio che indica il procedere cauto ma graduale, passo dopo passo, senza rischiosi balzi, verso l'obiettivo: l'esperienza australiana sull'analisi dell'impatto della regolazione offre la dimostrazione del fatto che gli obiettivi più ambiziosi si possono raggiungere gradualmente, con progressive approssimazioni, insomma, *pedetemptim*.

In effetti, l'analisi dell'impatto, in Australia, è stato uno strumento della riforma della regolazione, ed entrambe (AIR e *regulation reform*) sono state usate principalmente per la soluzione del problema della competitività, interna ed esterna, del paese.

La volontà politica che ha sostenuto sia la riforma micro-economica australiana sia gli strumenti di tale riforma, si è consolidata fin dai primi anni '80, ma ancora oggi risulta necessaria. Infatti, come si vedrà, restano ampi margini di sviluppo e di miglioramento per l'AIR australiana.

Ciò non significa, però, che lo strumento dell'analisi dell'impatto non si sia integrato nel sistema decisionale: i risultati raggiunti dall'Australia nell'integrazione delle metodologie dell'analisi dell'impatto nel processo di formazione della decisione sono notevolmente apprezzabili. Ciò significa, invece, che la strada da percorrere per arrivare a risultati positivi nell'applicazione è lunga e richiede un impegno sicuramente non superficiale.

La strada verso il successo dell'AIR, in Australia, parte dall'impegno di medio-lungo periodo in termini di politica per la riforma della regolazione (impegno sostenuto dall'inserimento dell'analisi dell'impatto nel programma di rilancio della competitività del paese).

Un'altra tappa significativa dell'esperienza australiana è l'attenzione alle imprese, anche medio-piccole: l'AIR serve a sollevarle dagli inutili gravami normativi che ne riducono la competitività e la libertà di concorrenza. In armonia con ciò, il modello istituzionale dell'analisi dell'impatto colloca l'organismo responsabile della valutazione dell'AIR (Office of Regulation Review) presso la Productivity Commission, competente per la politica microeconomica e la riforma della regolazione. Inoltre, la Productivity Commission non soltanto è

<sup>1</sup> Si ringrazia per la cordiale e tempestiva collaborazione, le informazioni ed i chiarimenti offerti, l'Office Regulation Review (ORR) nella persona di Paul Coghlan, Assistant Commissioner, Office of Regulation Review, Australia.

un'agenzia di consulenza su questioni economiche ma è anche un organismo indipendente, il che garantisce e tutela lo svolgimento delle sue funzioni tecniche e di quelle dell'Office of Regulation Review.

Sicuramente, però, l'esperienza australiana è esemplare soprattutto per l'approccio al problema del superamento del principale ostacolo al successo dell'AIR, ovvero le resistenze culturali, politiche e amministrative, in seguito alle quali anche l'AIR formalmente più perfetta può essere privata del suo nerbo e svuotata della sua funzionalità.

L'esperienza australiana manifesta che, visto il rischio di fallimento della riforma laddove questa non si collochi in un contesto favorevole al cambiamento, che la supporti, occorre primariamente concentrarsi, al di là dalle fisiologiche difficoltà tecnico-organizzative, sull'assimilazione politico-amministrativa dello strumento innovativo dell'AIR.

Fin qui sono stati indicati i temi principali del capitolo. Per quanto riguarda l'articolazione puntuale del lavoro, per prima cosa è delineato il profilo del sistema politico dell'Australia e, di seguito, le origini e l'evoluzione della riforma della regolazione: in altre parole, la prima parte del lavoro è diretta a rappresentare il contesto nel quale collocare l'analisi dell'impatto.

Successivamente, sono indicate le caratteristiche dell'analisi, definendone l'ambito d'applicazione, i soggetti, l'inserimento nel processo di formazione della decisione normativa e gli strumenti che la supportano; infine, l'ultima parte è dedicata alla valutazione dell'esperienza australiana, con particolare attenzione per quella degli organismi federali addetti al monitoraggio e alla verifica dell'ottemperanza ai requisiti governativi dell'analisi dell'impatto.

## 5.1 Il profilo del sistema politico

L'Australia è una federazione costituita da sei stati e dieci territori federati (tre dei quali hanno una notevole autonomia, mentre gli altri sono direttamente soggetti ai poteri del governo federale).

Nel 1901, la Costituzione australiana ha costituito il governo federale, convertendo le sei colonie autonome britanniche negli stati di New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia e Tasmania.

Ciò spiega il fatto che il sistema di governo dello stato federale e di ciascuno dei singoli stati riflettono il modello britannico e, soprattutto, il fatto che, sebbene sia una nazione indipendente, il Capo di Stato dell'Australia è Elisabetta II, Regina di Gran Bretagna e dell'Irlanda del nord, la quale è formalmente Regina d'Australia. La Regina è rappresentata nello stato federale dal Governatore generale.

C'è un significativo movimento per cambiare lo stato dell'Australia da monarchia costituzionale a repubblica. Questa richiesta è stata oggetto di referendum (come previsto) il 6 novembre 1999, ma gli australiani hanno votato scegliendo di mantenere lo *status quo*.

Ogni stato ha la propria Costituzione scritta che va, comunque, interpretata in modo subordinato alla Costituzione australiana. La Costituzione australiana definisce le competenze dello stato federale.

Il potere legislativo del governo federale è limitato a determinate materie specificate nella Costituzione (come, ad esempio, scambi commerciali con l'estero e fra stati federali, imposte, radiotrasmissioni, servizio telefonico e postale, difesa, società commerciali, finanziarie e affari esteri).

Parallelamente, il parlamento di ciascuno stato può disciplinare qualsiasi materia sia rilevante per quello stato. In ogni caso, la Costituzione australiana prevede che se una legge federale è incompatibile con una legge di un singolo stato, la legge federale prevale. Ciò, in pratica, si traduce nel fatto che molte questioni sono regolate quasi esclusivamente da leggi federali.

La Costituzione statuisce la separazione dei poteri (legislativo, governativo, giudiziario).

Il potere legislativo consiste nel fare leggi; il potere esecutivo è il potere di amministrare le leggi e di gestire gli affari di governo attraverso dipartimenti governativi, *statutory authorities* e forze di difesa; il potere giudiziario è il potere tradizionalmente esercitato dai tribunali di svolgere processi e dirimere questioni.

A dispetto della struttura predisposta dalla Costituzione non c'è una netta demarcazione tra i poteri legislativo ed esecutivo dello stato federale. Solo il parlamento può approvare una legge (*act*) ma queste leggi spesso conferiscono al governo federale il potere di fare regolazioni (*regulation*), regole (*rules*) e atti normativi secondari (*by-laws*) in relazione a materie attinenti a particolari leggi (*act*).

Per esempio, il parlamento può sancire nella legge sulle dogane (*Customs act*) che nessuno può introdurre in Australia "un'importazione proibita" e può, poi, lasciare che i regolamenti del governo

disciplinino nello specifico. D'altra parte, questa delegazione di potere legislativo non è affatto assoluta, perché le due Camere del parlamento spesso esercitano la facoltà di respingere, entro un periodo di tempo definito, qualunque regolazione sia stata proposta dall'esecutivo.

A maggior ragione, la separazione tra parlamento ed esecutivo è sfumata dal fatto che il Primo Ministro e tutti gli altri ministri devono essere anche membri del parlamento. La provenienza dei ministri dal parlamento risponde al principio di responsabilità governativa secondo cui i ministri sono responsabili di fronte al parlamento (cfr. avanti). Al contrario, la separazione fra potere giudiziario e legislativo o esecutivo è netta.

Lo stato federale e ciascun singolo stato sono governati da un parlamento elettivo.<sup>2</sup> Il parlamento federale è bicamerale ed è costituito: dalla Regina (che è rappresentata in Australia dal Governatore generale), dal Senato (Senate) e dalla Camera dei rappresentanti (House of Representatives).

La House of Representatives (Lower House), come prevede la Costituzione, è composta da un numero circa doppio di membri

<sup>2</sup> Oltre ai singoli stati, ci sono approssimativamente 900 organismi di governo locale a livello di metropoli, città, comuni e contee. Questi sono amministrati da funzionari eletti e sono soggetti alla legislazione statale. Il loro potere varia ma generalmente include: la pianificazione urbana; la costruzione ed il mantenimento delle strade, bonifiche e acque, i servizi di sanità pubblica, lo sviluppo ed il mantenimento dei parchi, biblioteche pubbliche, etc.



rispetto al Senate. Nella House of Representatives il numero di membri provenienti da ciascuno dei singoli Stati dipende dalla relativa popolazione (sebbene, per ciascuno stato sia garantito un minimo di 5 membri); il sistema di elezione è per rappresentanza diretta.

Il Senate (Upper House) è composto da senatori eletti in base ad una rappresentanza proporzionale. Il sistema di elezione proporzionale consente al Senate piuttosto che alla House of Representatives di rappresentare i partiti più piccoli e i candidati indipendenti.

Sebbene il Senate fosse stato concepito come la “Camera degli Stati”, di fatto le questioni degli stati sono state raramente separate dagli interessi dei partiti politici tanto che, anch’esso, tendenzialmente si divide secondo gli schieramenti di partito.

Per convenzione, il *leader* del partito che è a capo della maggioranza nella House of Representatives viene incaricato in qualità di Primo ministro.

Le proposte di legge (*bills*) possono essere presentate in entrambe le Camere nel parlamento federale, ad eccezione che per quelle che implicano impegni di spesa e finanziamenti o imposizioni fiscali, che debbono essere proposte alla House of Representatives.

I disegni di legge debbono essere approvati da entrambe le Camere prima di essere presentati al Governatore generale per la sanzione sovrana.

Entrambe le Camere possono formare commissioni per condurre inchieste ed esprimere raccomandazioni su specifiche questioni: alcune commissioni sono permanenti e si occupano di monitorare aree specifiche d’interesse federale, altre sono costituite *ad hoc* per occuparsi di questioni particolari e possono essere a composizione bicamerale o monocamerale.

Alla Regina Elisabetta II, secondo la Costituzione australiana, è formalmente conferito, a livello federale, il potere esecutivo, che esercita il Governatore generale quale rappresentante della Regina. Nell’esercizio di tale potere egli agisce secondo i pareri offerti dai ministri federali. Questi ultimi, conformemente al principio di responsabilità del governo, sono responsabili per il loro operato di fronte al parlamento federale. Il Primo Ministro è abitualmente il *leader* del partito che ha conquistato più seggi nella House of Representatives. D’altra parte, il Primo Ministro è nominato dal Governatore generale e, formalmente, è un *primus inter pares*, ossia la sua posizione equivale a quella di tutti gli altri ministri, non essendoci un riconoscimento costituzionale specifico; tuttavia il Primo Ministro presidia il consiglio dei ministri (*Cabinet*).

Il Primo Ministro, il Vice Primo Ministro ed il Ministro del Tesoro sono sempre membri della Lower House, mentre tutti gli altri ministri possono provenire da entrambe le Camere.

Il principale organismo per la decisione di politiche pubbliche è il *Cabinet* (che è presieduto dal Primo Ministro e dai ministri più anziani) che, per convenzione, agisce collegialmente. Molte questioni sono esaminate dalle commissioni del *Cabinet* (che possono includere ministri che non sono parte dell’intero *Cabinet*). Organismi di consiglio o di consulenza del governo possono essere creati (modificati o aboliti)

dal parlamento con leggi specifiche, si possono occupare di molte competenze governative e la loro grandezza ed importanza è varia.<sup>3</sup> La maggior parte è strutturata per offrire una rappresentazione ai ministri più ampia rispetto a quella che può essergli offerta da un dipartimento ministeriale: spesso rappresentano gli interessi dei consumatori o dei produttori e comprendono esperti esterni. A causa del loro numero eccessivo, recentemente si sta attuando una politica di tagli (anche attraverso clausole di “sunset”<sup>4</sup> al momento della loro istituzione).

## 5.2. La riforma della regolazione

### 5.2.1 Origini ed evoluzione

La riforma della regolazione in Australia, fin dagli anni '80, è stata al centro di politiche microeconomiche e strutturali che miravano a far sviluppare la concorrenza in un sistema economico che era divenuto, dal dopoguerra, fortemente regolato e dominato da numerosi gruppi protetti. Il progresso è stato lento e intralciato dalla necessità del coordinamento delle riforme ai vari livelli di governo, da quello federale a quello dei singoli stati (Law Reform Committee 1997).

La riforma microeconomica e strutturale in Australia divenne una priorità, a livello federale, nei primi anni '80, in una fase di crisi economica. Infatti, mentre nei primi anni '60 l'Australia era prima, in vetta ai paesi dell'OCSE, in termini di PNL *pro capite*, nel 1990 risultava precipitata al terzultimo posto. Sebbene non siano ancora chiare le ragioni del calo della produttività australiana verificatosi in molti settori per tre decenni, molti dei problemi, certo, derivavano dalla scarsa produttività registrata dalle industrie operanti nel settore dei servizi di pubblica utilità: secondo i dati dell'OCSE, porti, ferrovie e produzione elettrica, avevano reso meno della metà di quelli dei *partners* commerciali dell'Australia. Inoltre, uno studio del 1990 dimostrava, non a caso, che la società pubblica di telecomunicazioni australiana aveva la più bassa produttività delle imprese di telecomunicazione dei nove paesi appartenenti all'OCSE esaminati (OECD 1996). Dalla metà degli anni '80, così, il declino economico australiano (in special modo, se misurato con i rendimenti economici di alcuni paesi asiatici) divenne un problema politico.

Politiche di riforma strutturale, cominciate già negli anni '70, erano state mirate alla rimozione degli ostacoli alla concorrenza e alla creazione di incentivi per migliorare i rendimenti delle imprese.

Negli anni '80, insieme alla sostanziale riduzione delle imposte doganali e al taglio dei sussidi alle imprese, la deregolamentazione è stata la principale strategia seguita per le modifiche strutturali.

L'obiettivo di ottenere una crescita dell'economia nel lungo periodo si è perseguito con il tentativo di mantenere in vigore soltanto i provvedimenti regolativi che, dopo attenta analisi, fossero risultati promotori dell'efficienza del mercato e/o mirati ad una più equa distribuzione dei redditi.

D'altra parte, nonostante questi sforzi, il volume delle norme federali (tra quelle nuove e quelle modificate) continuava ad aumentare.

<sup>3</sup> Alcuni esempi. Il Management Advisory Board (MAB) istituito nel 1987 dal *Public Service Act* 1922 per consigliare il governo sulle questioni rilevanti in relazione alla gestione del servizio pubblico australiano; il Department of Finance (DOF) che è responsabile di consigliare il governo sulle strategie economiche e sulla politica fiscale; la Industry Commission che dal 1989 è responsabile della revisione e riforma della regolazione: compito della Commissione è offrire consigli indipendenti su materie concernenti l'industria, comprese le azioni legislative e amministrative che debbono essere intraprese a livello federale e/o dei singoli stati/territori.

<sup>4</sup> Con le *sunset clause* si sottopone la regolamentazione esistente ad un esame sistematico dopo un certo periodo a seguito del quale c'è la decadenza della regolazione, a meno di un rinnovo dopo pubblica revisione.

Ciò è comprensibile, dal momento che soltanto a livello federale, almeno quindici autorità producono legislazione subordinata. Questi organismi assumono diverse forme istituzionali: alcuni, come la National Food Authority, sono organismi indipendenti; altri, come la Civil Aviation Authority, sono delle imprese statali; altri sono ramificazioni dei dipartimenti federali collegati ai ministeri. Similmente, a livello dei singoli stati, la produzione normativa è estremamente complessa e frammentata.

Per frenare l'uso/abuso della regolazione, l'accento della riforma cominciò a spostarsi dalla deregolazione all'esame della sua qualità, all'analisi del suo impatto sulla concorrenza e alla sua efficacia.

Nell'ottobre del 1992, a seguito di un accordo tra i vari governi australiani circa la necessità di una comune politica sulla disciplina della concorrenza, il Primo Ministro costituì una commissione presieduta dal professor Fred Hilmer per condurre un'inchiesta sull'argomento.

Il Rapporto Hilmer sottolineò la frustrazione delle imprese in relazione al lento progredire della riforma; raccomandò l'implementazione di una Politica della Concorrenza Nazionale (NCP) per sviluppare la concorrenza, incrementare la competitività nazionale e per migliorare il tenore di vita. Raccomandò, soprattutto, l'adozione da parte di tutti gli stati di principi diretti alla rimozione degli ostacoli normativi alla concorrenza, ad eccezione del caso in cui non fossero giustificati dall'interesse nazionale.

Sulla base dei principi e delle raccomandazioni contenuti nel Rapporto Hilmer, il Council of Australian Governments<sup>5</sup> rese effettiva ed efficace una Politica della Concorrenza Nazionale attraverso il *Competition Policy Reform Act del 1995* e attraverso tre accordi intergovernativi (il *Competition Principles Agreement*, il *Conduct Code Agreement* e l'*Agreement to Implement National Competition Policy and Related Reforms*).

L'accordo sulla politica della concorrenza incise sulla riforma della regolamentazione in quanto richiese a tutti i governi australiani: a) di pubblicare, entro il 1996, un programma di revisione; b) di riformare, ove necessario, tutta la legislazione esistente che restringesse la concorrenza, entro il 2000.

Il COAG, inoltre, adottò un corpo di *Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action* che richiese ai Ministerial Councils e ai National Standard Setting Bodies di seguire procedure di analisi della nuova regolamentazione, inclusa l'analisi dell'impatto.

La politica comune sulla concorrenza ha costituito, come si è già evidenziato, il motore principale della riforma della regolamentazione così come la costituzione di un mercato comune australiano (Law Reform Committee 1997).

La costituzione del mercato comune australiano, attraverso la rimozione delle barriere normative al traffico interstatale, è stato un importante risultato della politica microeconomica. Infatti, sovrapposizioni normative, approcci regolativi spesso discordanti, leggi statali diverse in aree quali i trasporti, *standards* sui prodotti alimentari, sull'imballaggio e sulle qualifiche professionali rallentavano la crescita economica e la competitività dell'Australia.

<sup>5</sup> Il Council of Australian Government (COAG) è un'istituzione fondamentale per la cooperazione intergovernativa. Creato nel 1994, comprende: il primo ministro ed i *Premiers* di ciascuno stato, i "Primi ministri" dei territori ed il presidente dell'associazione dei governi locali australiani.

Il reciproco riconoscimento delle normative per il libero scambio di beni e forza lavoro tra gli stati e i Territori fu introdotto nel 1993 dai governi australiani e divenne effettivo nel 1995. Ciò ha consentito la libera circolazione della forza lavoro e la libera e diretta commercializzazione di beni vendibili in uno stato (poiché corrispondenti alla normativa) anche negli altri stati.

Dati i risultati positivi ottenuti dal reciproco riconoscimento delle normative per il mercato comune, si è cominciato ad estendere il principio della reciprocità anche ad altre aree. Inoltre, nel 1996 un trattato di reciproco riconoscimento è stato firmato tra la Nuova Zelanda, gli stati e i Territori australiani.

Un altro motore della riforma della regolamentazione è stato l'attenzione alle piccole imprese.

Il governo federale si è occupato degli oneri che la regolamentazione impone alle piccole imprese: nel 1996 ha istituito la Small Business Deregulation Task Force, presieduta da Mr Charlie Bell, con il compito di studiare la regolamentazione e le piccole imprese. Il Rapporto Bell contiene più di sessanta raccomandazioni (su un'ampia percentuale di regolamentazione che aveva impatto sulle piccole imprese), con l'obiettivo di ridurre al minimo la regolamentazione che gravava sulle imprese, sui governi e sugli interessi della comunità.

Il Primo Ministro ha risposto alle numerose raccomandazioni della Small Business Deregulation Task Force in un documento intitolato *More Time for Business* (1997). Le misure contenute in questo documento includevano anche l'obbligatorietà dell'analisi dell'impatto della regolazione per tutta la legislazione che interessa le imprese; la presentazione in parlamento di tutte le analisi sull'impatto; l'attribuzione all'Office of Regulation Review di programmi di formazione per i regolatori e di rapporti sull'osservanza al parlamento.

Il successo della riforma in Australia è, almeno in parte, da attribuirsi anche alla *leadership* politica. D'altra parte, un altro importante fattore è stato la spinta alla qualificazione dei funzionari dello stato federale e dei singoli stati. Inoltre, i vecchi funzionari, spesso di formazione giuridica, sono stati sostituiti con giovani funzionari con formazione economica.

Per inciso, a questo punto occorre sottolineare che un percorso parallelo a quello tratteggiato è stato fatto anche dai singoli stati d'Australia, che hanno innovato e riformato i propri ordinamenti, in alcuni casi anticipando lo stato federale (Thomas D. Hopkins 1997 a).

### **5.2.2 L'analisi dell'impatto come strumento della riforma della regolazione**

Soprattutto quando la riforma della regolazione si è spostata dalla sola deregolamentazione all'analisi della qualità della normazione, sono stati costituiti (a livello federale come a livello statale) organismi specializzati per la riforma della regolazione ed, in particolare, per l'analisi dell'impatto. Questi organismi variano in quanto a natura: alcuni sono uffici direttamente dipendenti dai *Cabinet*, altri sono collegati ai dipartimenti dell'impresa (o delle piccole imprese) e dell'industria, altri dipendono dal Dipartimento del tesoro, altri

<sup>6</sup> Nel New South Wales, la Regulatory Review Unit è stata istituita (nuovamente, dopo un rimpasto di governo) presso il Cabinet Office nel 1994; nel Northern Territory, la Regulatory Review Committee, istituita nel 1987, è costituita dai vertici del Departments of Treasury, Law and Industries and Development; nel Queensland, la Business Regulation Review Unit (BRRU) è istituita dal 1991 presso il Department of Business, Industry and Regional Development; nel South Australia, il Deregulation Office è stato istituito nel 1993 presso il Department of the Premier and Cabinet; in Tasmania, la Regulatory Review Unit (RRU) è stata istituita nel 1993 presso il Department of Treasury and Finance; in Victoria, l'Office of Regulation Reform, istituito originariamente nel 1984, si trova presso l'Office of Small Business, Department of Business and Employment dal 1991; nel Western Australia, l'Office of Economic Liaison and Regulatory Review è istituito dal 1991 presso il Ministry of the Premier and Cabinet; nell'Australian Capital Territory, la Business Regulation Review Unit è parte del Chief Minister's Department.

sono intergovernativi.<sup>6</sup> A livello federale, la riforma della regolazione è stata istituzionalizzata con la costituzione nel 1989 dell'ORR (Office of Regulation Review) che, sotto la guida del principio della "legislazione minima ed efficace" ha ampliato l'agenda della riforma, dalla deregolazione alla riforma istituzionale e alla previsione di strumenti di produzione normativa, come l'analisi costi-benefici. Nelle strategie per la riforma della regolamentazione, l'AIR (qui Regulatory Impact Statement - RIS<sup>7</sup>) ha progressivamente assunto un ruolo di spicco, sia a livello federale che a livello dei singoli stati; con la differenza che l'AIR è richiesta principalmente, a livello federale, sulla nuova legislazione, mentre a livello dei singoli stati per la normativa di rango inferiore.

Le procedure di consultazione costituiscono un elemento chiave del processo di analisi dell'impatto; l'analisi costi-benefici è lo strumento analitico preferito per l'AIR; il ricorso ad altri strumenti analitici come l'analisi dei rischi è meno frequente.

<sup>7</sup> L'analisi dell'impatto sulla regolazione nel governo federale assume la forma di Regulation Impact Statement (RIS). Comunque, pur riferendosi alla RIS e solo per evitare confusione, nel testo si utilizza l'espressione "analisi dell'impatto della regolazione" e l'abbreviazione "AIR".

### Scheda 5.1 - L'Office of Regulation Review e la Productivity Commission

A livello di governo federale l'organismo che svolge la funzione di guardiano sulla riforma della regolazione e che valuta l'adeguatezza dell'analisi dell'impatto della regolazione preparata dai regolatori è l'Office of Regulation Review (ORR).

L'ORR è un'unità autonoma, che è stata istituita nel 1989, presso la Industry Commission, sostituendo la Business Regulation Review Unit (BRRU), istituita nel 1986 presso il Department of Industry, Technology and Commerce.

Nell'aprile 1998 è stata formalmente istituita la Productivity Commission, organismo che si è sostituito al suo predecessore, la Industry Commission, mantenendone sostanzialmente le funzioni. L'ORR (che formalmente opera entro la Productivity Commission), di fatto, non ha cambiato la sua collocazione.

La Productivity Commission è un'agenzia federale indipendente ed è il principale organismo governativo di revisione e consulenza sulla politica microeconomia e sulla regolazione. L'indipendenza della Commissione è garantita da un *Act* del parlamento.

L'ORR è composto attualmente da uno staff di 17 membri (2 con funzioni di amministrazione). Tutti, ad eccezione di uno, sono economisti (alcuni di questi hanno anche una preparazione giuridica ma la loro attività è la medesima degli economisti).

L'ORR, (al vertice del quale c'è l'*Assistant Commissioner*) è strutturato in modo che tutti i funzionari che lo compongono abbiano un'ampia esperienza. Ciò permette loro di avere autorevolezza nei confronti dei funzionari dei dipartimenti e delle agenzie con i quali interagiscono per ottenere un'AIR adeguata.

Le funzioni dell'ORR sono elencate nella *Charter for the Office of Regulation Review* (annunciata dal governo in *More time for business, 1997*).

Le funzioni principali dell'ORR sono le seguenti:

- esprimere parere al Governo, ai dipartimenti federali e alle agenzie sull'adeguatezza dei meccanismi di controllo della qualità normativa per lo sviluppo di proposte di regolazione e per la revisione della regolazione esistente;
- controllare le schede AIR preparate dai dipartimenti e dalle agenzie, verificando se il livello dell'analisi condotta è adeguato;
- occuparsi della formazione dei funzionari e di proporre linee guida e procedure per la revisione e la riforma della regolazione;
- pubblicare contributi di approfondimento (*discussion papers*) su questioni inerenti la regolazione; gestire le comunicazioni in entrata e in uscita con le imprese che richiedono la revisione di normative che le interessano direttamente;
- mantenere i contatti internazionali, con altri stati e con gli organismi stranieri addetti alla riforma della regolazione, incluso l'OCSE.

## 5.3 Ambito di applicazione e processo dell’AIR

### 5.3.1 I provvedimenti oggetto dell’AIR

Le indicazioni sull’uso dell’AIR sono contenute principalmente nella guida federale, che si intitola *A Guide to Regulation* (Office of Regulation Review 1999).

#### Scheda 5.2 - *A Guide to Regulation: la guida del governo federale australiano alla regolazione*

La guida del governo federale alla regolazione è una guida lunga, che contiene informazioni con livelli diversi di approfondimento (contenuti in sub-sezioni successive, nel presupposto di rivolgersi ad utenti diversi), e che non fa ricorso a formule “dogmatiche” ovvero ad un linguaggio tecnico e settoriale.

La guida risponde ai requisiti di chiarezza e coerenza; soddisfa anche i requisiti della completezza e della specificità; è estremamente adattabile ai vari possibili usi che possono essere fatti delle metodologie analitiche in essa contenute (supportare l’economia, diminuire gli oneri per le imprese, valutare gli effetti su varie parti sociali e non solo sulle imprese, etc.); è estremamente “pratica,” data la struttura per livelli di approfondimento con cui è costruita; infine, enfatizza l’importanza della consultazione delle parti interessate dall’intervento normativo (Thomas D. Hopkins 1997b).

Nel marzo 1997, il governo rispondeva alle raccomandazioni della *Small Business Deregulation Task Force (More Time for Business)*, comunicando che l’ORR avrebbe prodotto una guida per la regolazione.

Attualmente, la guida è alla seconda edizione ed incorpora le indicazioni del Governo anche sulla *quasi-regulation*.

La guida è costituita da 5 parti separate, progressivamente più dettagliate: la prima parte descrive in termini generali il processo per una migliore regolazione; la seconda parte, prevede i sette passaggi fondamentali per l’AIR (e le indicazioni peculiari per le misure fiscali); la terza parte consiste di una semplice *checklist* per i funzionari che preparino l’AIR; la quarta parte fornisce più dettagli per la preparazione dell’AIR; la quinta parte offre alcuni approfondimenti su questioni attinenti all’AIR, (Office of Regulation Review 1999, *A Guide to Regulation –second edition*). D’altra parte, il Council of Australian Government (COAG) ha raccolto nella pubblicazione “*Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action by Ministerial Council and Standards Setting Bodies*” i principi che debbono seguire i funzionari dei Ministerial Councils e dei National Standard Setting. I funzionari, qualora producano o riformino la legislazione esistente, devono consultare quest’ultima pubblicazione, piuttosto che la guida.

Le procedure e le metodologie indicate nella guida sono obbligatorie per tutti i dipartimenti, le agenzie, le *Authorities* e gli organismi federali che producono, sottopongono a revisione e modificano la regolazione. L’AIR è uno strumento che, se ben utilizzato, può assicurare che tutte le informazioni rilevanti siano documentate e che il processo di formazione della decisione normativa diventi esplicito e trasparente. Il governo federale, poi, ha deciso che l’AIR sia obbligatoria per tutte le revisioni della regolazione esistente, per le proposte di nuova regolazione, per le proposte di emendamento della regolazione esistente e per le proposte di trattati che coinvolgeranno normative che interessano direttamente le imprese o che hanno un significativo effetto indiretto sulle imprese e/o che restringono la concorrenza. Il termine *regolazione* include la legislazione primaria e subordinata prodotta dagli organismi governativi, dalle agenzie e dai dipartimenti; include anche i trattati internazionali e la *quasi-regulation*. Il termine *impresa* fa riferimento, a sua volta, a qualunque organizzazione privata che miri ad ottenere un profitto, nonché alle attività commerciali delle organizzazioni *no profit* e ad ogni impresa statale. La regolazione interessa le imprese quando impone loro un costo e/o conferisce un beneficio, intendendosi come costo e/o beneficio sia ciò che può essere immediatamente quantificato in termini monetari (sussidi, costi di conformità),

sia ciò che non può essere immediatamente quantificato in termini monetari (restrizione della concorrenza<sup>8</sup>, danni ambientali, e così via).

### 5.3.2 Casi di eccezione/esenzione dalla AIR

Esequire l'AIR, d'altra parte, non è sempre obbligatorio (ad esempio, non lo è per quelle proposte di provvedimento che non sembrano avere effetti diretti né sostanziali effetti indiretti sulle imprese e che non sembrano restringere la concorrenza; oppure, per quelle che sono di lieve importanza o che sono richieste nell'interesse della sicurezza nazionale; o, anche, per quelle proposte che riguardano legislazione primaria o delegata che adempie meramente ad un obbligo del governo federale derivante da un accordo internazionale).

Inoltre, non è stato ritenuto di esperire l'intero percorso dell'AIR per le misure sulla tassazione, in quanto la preventiva consultazione pubblica costituirebbe un'opportunità per opporsi alle tasse. Per le misure fiscali, dunque, è prevista una peculiare forma di AIR, adeguata alla materia, che esamina le varie opzioni soprattutto al fine di assicurare l'ottemperanza alla normativa e di individuare i costi/benefici di ciascuna opzione. Inoltre, anche quando l'AIR è obbligatoria, nelle situazioni di emergenza per le quali è necessario un rapido intervento governativo (ad es: emergenze di salute pubblica o di sicurezza) si mantiene una certa flessibilità, prevedendo che l'AIR possa essere eseguita dopo l'adozione del provvedimento normativo d'urgenza. Un'altra eccezione all'obbligatorietà dell'AIR sembrerebbe aversi quando la normativa proposta riflette uno specifico impegno elettorale, per cui si sostiene che non ci sia motivo di considerare modi diversi di soddisfare quell'impegno. In caso di dubbio sul fatto che la revisione o la nuova proposta di regolazione sia un caso di eccezione/esenzione dall'analisi dell'impatto, decide esclusivamente l'ORR.

### 5.3.3 Modalità del processo d'analisi

Nella Scheda 5.3 sono elencati i passaggi fondamentali del processo dell'analisi dell'impatto della regolazione, del quale l'analisi costi-benefici delle opzioni rappresenta il momento centrale.

La prima questione da sottoporre all'analisi dell'impatto della regolazione è l'identificazione del problema. Si devono pertanto raccogliere informazioni sulla natura e sull'ampiezza del problema ed indicare, se possibile, le cause.

<sup>8</sup> Restrizioni della concorrenza possono imporre pesanti costi alle imprese riducendo la scelta, alzando i prezzi e impedendo innovazioni ed efficienza. Non a caso, per le norme sulla concorrenza c'è particolare attenzione nella analisi sull'impatto della regolazione.

## Scheda 5.3 - I 7 punti chiave del processo d'analisi dell'impatto della regolazione

1. Il problema che fa emergere il bisogno di intervento;
2. Gli obiettivi che ci si prefigge;
3. Le opzioni (normative e non) che possono essere strumentali al raggiungimento degli obiettivi;
4. L'analisi dell'impatto (costi e benefici) sui consumatori, le imprese, l'amministrazione e la comunità per ciascuna opzione;
5. Un piano di consultazioni;
6. Un'opzione raccomandata;
7. Una strategia per l'implementazione e la revisione dell'opzione scelta.

Si deve poi specificare l'obiettivo che si intende raggiungere. Inoltre, in questa fase deve essere anche identificata l'eventuale autorità politica che potrebbe proporre un'iniziativa regolatoria. Altro elemento da sottoporre all'analisi è la cernita dei vari strumenti regolatori che possono essere utilizzati per raggiungere l'obiettivo (Scheda 5.4). Si tratta di identificare le opzioni normative e di testarne la relativa adeguatezza<sup>9</sup>.

Un'ulteriore fase dell'AIR è l'analisi dei costi/benefici per ciascuna opzione, con riferimento a qualunque restrizione della concorrenza, in relazione sia ai diversi gruppi della comunità che alla intera comunità.

Quando è possibile, le informazioni quantitativamente misurabili (come costi/benefici finanziari ed economici) devono essere individuate e comparate. Comunque, quest'analisi non deve essere esclusivamente economica, ma deve comprendere anche i danni in termini di salute, sicurezza e ambiente.

Nella raccolta delle informazioni per valutare l'impatto della regolazione è di fondamentale rilevanza l'utilizzo della consultazione con individui e gruppi d'interesse. L'analisi dell'impatto, poi, una volta raccolti tutti questi dati si conclude con l'indicazione dell'opzione preferita.

Inoltre, debbono essere indicati anche gli strumenti di implementazione della regolazione adottata, che deve essere monitorata ed, eventualmente, modificata e debbono essere previste fin d'ora possibilità di aggiustamento o modifica della soluzione adottata (mezzi che rendono particolarmente snella questa operazione sono le clausole di *sunset*, cfr. nota 4)

### **5.3.4 L'inserimento dell'AIR nel processo di formazione del provvedimento regolativo**

Una volta identificato il problema e specificato l'obiettivo, la proposta di regolazione costituisce una delle opzioni possibili.

L'analisi dell'impatto deve essere un momento integrante (e non ulteriore) del processo di formazione della decisione e ciò è tanto più possibile quanto prima essa s'inserisce nel processo decisionale: l'AIR dovrebbe collocarsi subito dopo la rilevazione della necessità di intervenire su un problema, ma prima che venga formulata una proposta di regolazione, da parte di un dipartimento, un'agenzia, o altro soggetto competente.

Dunque, i regolatori debbono mettersi in contatto al più presto con l'ORR, nella fase iniziale del processo di formazione della decisione, per stabilire se l'AIR sia richiesta obbligatoriamente. Nel caso in cui l'ORR ritenga che l'AIR non sia necessaria, allora il regolatore mette a punto la proposta di regolazione senza valutarne l'impatto. Nel caso in cui, invece, l'ORR ritenga che l'AIR sia necessaria per sviluppare quella specifica proposta, allora l'agenzia proponente deve innanzitutto individuare i soggetti interessati dalla regolazione e consultarli. Il risultato delle consultazioni diventa un elemento costitutivo della documentazione dell'AIR.

Sussequentemente, l'agenzia deve elaborare una bozza di AIR sulla proposta di regolazione e la documentazione prodotta deve essere sotto-

<sup>9</sup> Occorre anche verificare che la misura adottata non produca effetti su aree che non si intende far interessare dallo strumento regolativo.



## Scheda 5.4 - Gli strumenti regolativi

La Guida predispose una *checklist* per l'analisi dell'adeguatezza dei vari strumenti regolativi.

- 1) La *self-regulation* deve essere considerata quando non è coinvolto un forte interesse pubblico ed, in particolare, non sono presenti problemi di salute o sicurezza pubblica.

La *self-regulation* è caratterizzata dall'impiego di codici di condotta degli operatori, i quali sono gli unici responsabili dell'applicazione delle regole. In alcuni casi, anche l'amministrazione può essere coinvolta (fornendo, ad esempio, consulenze, o altri servizi o prestazioni non vincolanti). La *self-regulation* deve essere una delle prime opzioni da considerare nell'AIR.

- 2) La *quasi-regulation* deve essere usata quando:

- la questione oggetto di intervento tocca un interesse pubblico saliente e la *self-regulation* appare inadeguata;
- c'è un urgente bisogno di risposta ad un problema in breve periodo, e nel frattempo si sta sviluppando una soluzione normativa sul lungo periodo;
- il governo non ritiene di adottare una normativa generale per l'intero settore produttivo;
- ci sono risparmi in virtù della flessibilità di meccanismi meno formali.

La *quasi-regulation* si riferisce ad un'ampia gamma di norme e di discipline per le quali il governo esercita un'influenza sull'osservanza da parte delle imprese, che tuttavia non formano parte di una normativa formalmente pubblica.

Alcuni esempi di *quasi-regulation* includono i codici deontologici delle imprese, note di condotta, accordi tra industria e governo, etc.. Tutti i dipartimenti governativi, le agenzie, le *authorities* ed altri organismi che revisionano o propongono *quasi-regulation* che interessa le imprese devono preparare una AIR.

- 3) La *coregulation* è un tipico strumento utilizzabile nei casi in cui le attività in questione possono seguire una propria disciplina, che però viene in vario modo sostenuta dalle autorità pubbliche, tramite normazioni che la rafforzano.

A volte tale disciplina recepisce *standards* predisposti da una autorità pubblica. Ovvero, può essere previsto che l'autorità pubblica intervenga se gli operatori non provvedono a formulare la loro normativa entro un termine prestabilito.

- 4) La *regolazione pubblica vera e propria (black letter law)* può essere normativa primaria o subordinata. La regolazione esplicita da parte di una autorità pubblica è lo strumento di normazione più usato con i vantaggi e gli svantaggi che ciò può implicare.

- 5) Gli *strumenti alternativi* possono essere utilizzati con riferimento a ciascuno dei predetti tipi di regolazione. Vengono richiamati i seguenti:

- evitare qualsiasi intervento;
- campagne di informazione ed educazione;
- strumenti che operano secondo le dinamiche del mercato (tasse, sussidi,..);
- interventi che agiscono prima che si ponga in essere una dinamica di mercato (certificazioni, licenze,..);
- interventi che agiscono dopo che sia stata svolta una attività orientata al mercato (revoca delle licenze,..);
- carte dei servizi;
- predisposizione di standards.

- 6) Meccanismi di ottemperanza alternativi o regimi di rafforzamento (tra i quali, per esempio, sanzioni amministrative piuttosto che penali,..).

posta al parere dell'ORR, che, se positivo, conclude l'analisi sull'impatto, sicché il processo normativo può andare avanti. L'ORR può, però, ritenere insufficiente od incompleta l'analisi presentatagli e/o può proporre una serie di osservazioni che debbono essere prese in considerazione dal regolatore. L'ORR può allora rinviare la documentazione al soggetto proponente perché perfezioni l'AIR che, in questo modo, si sviluppa tramite un rapporto dialettico tra l'amministrazione regolatrice e l'ORR.

Il tempo impiegato dall'ORR ed il numero dei suoi interventi per la revisione della bozza di AIR variano enormemente da caso a caso. Può accadere che l'ORR venga a conoscenza della prima bozza anche un anno prima che il disegno normativo venga sottoposto all'autorità

decidente (ministro, *Cabinet*, etc.) e che lo scambio di documentazione tra agenzia ed ORR avvenga per diverse volte (anche 5 o 6) prima che l'AIR venga considerata adeguata. Ma può anche accadere che la bozza di AIR sia presentata solo una settimana prima che la proposta normativa venga sottoposto all'autorità decidente e che venga considerata dall'ORR adeguata senza ulteriori interazioni. Questo secondo caso si verifica facilmente con i regolatori più competenti ed abituati a servirsi degli strumenti dell'analisi dell'impatto.

Le amministrazioni sono tenute ad ottenere l'approvazione dell'ORR sull'adeguatezza della loro AIR in due differenti stadi: il primo, quando la documentazione è preparata per essere mandata alla autorità decidente responsabile (che può essere il *Cabinet*, il Primo ministro, qualche altro ministro, un *board* etc.); il secondo, quando la bozza dell'atto normativo è presentata in parlamento o è comunque resa pubblica.

Il percorso della documentazione dell'AIR, in effetti, cambia secondo la forma che l'atto normativo assume. Gli atti che debbono essere sottoposti all'AIR si possono distinguere in: atti che non necessitano di essere presentati in parlamento (strumenti *non-disallowable* e *quasi-regulation*); atti che debbono essere presentati (*bills*, strumenti *disallowable* e trattati)<sup>10</sup>.

Nella prima ipotesi, l'AIR può essere resa pubblica in vari modi (per esempio, via Internet); nella seconda, l'AIR è presentata in parlamento ma prima è sottoposta ad una seconda valutazione di adeguatezza dell'ORR. In questo secondo caso, la vera AIR, che deve essere allegata alla proposta come documentazione istruttoria, è quella presentata in parlamento, mentre quella precedente è indicata come bozza.

Può accadere che un'AIR valutata adeguata in fase di decisione non lo sia nella fase di presentazione in Parlamento. Può avvenire, infatti, che i dipartimenti e le agenzie talvolta cambino in maniera radicale l'AIR prima della presentazione in parlamento, in modo particolare se il decisore sceglie all'ultimo momento un'altra opzione rispetto a quella preferita nell'AIR originale, oppure se ci sono nuovi sviluppi della questione che interessano le opzioni e l'impatto della regolazione.

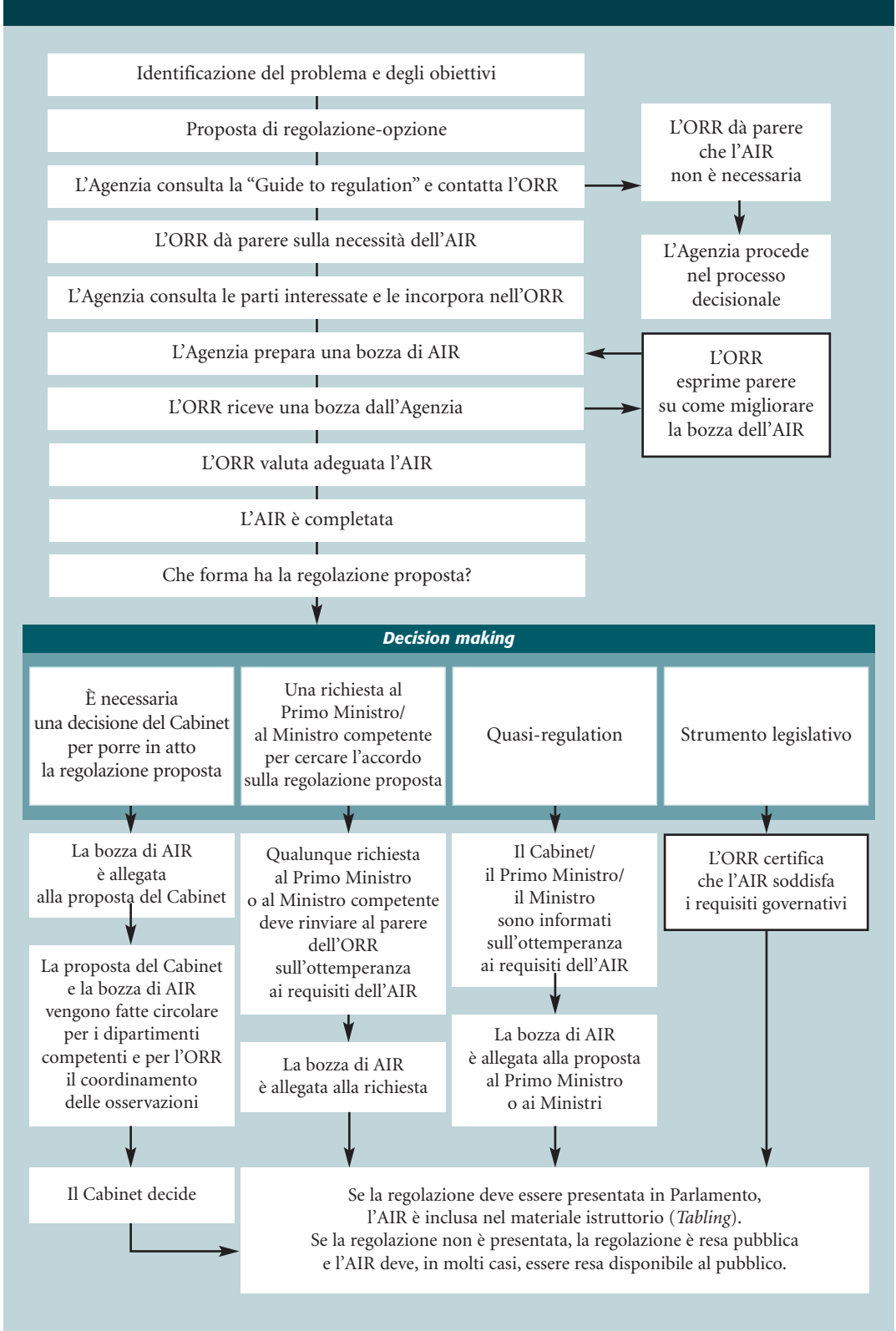
In alcuni casi, inoltre, dipartimenti ed agenzie possono decidere di eliminare informazioni contenute nella documentazione dell'AIR tra la fase di preparazione della decisione e la fase di presentazione in parlamento. Questa pratica è ritenuta opportuna quando il materiale contiene informazioni confidenziali o, comunque, riservate; negli altri casi, può compromettere la valutazione di adeguatezza dell'AIR. Di tale valutazione se ne occupa l'ORR, caso per caso. Comunque, resta possibile che l'AIR valutata dall'ORR come adeguata nella fase di formazione della decisione risulti tale anche al momento della presentazione in parlamento.

Nel caso specifico dei trattati che sembrano coinvolgere le imprese o la libertà di concorrenza una AIR deve accompagnare la richiesta politica di intraprendere le negoziazioni. Poi, in sede di presentazione al parlamento l'AIR deve accompagnarsi con l'analisi dell'interesse nazionale.

La figura che segue (Fig. 5.1; fonte: *A Guide to regulation*, 1998) è una riproposizione di quella che compare nella guida del governo

<sup>10</sup> I *disallowable instruments* sono atti approvati principalmente da ministri o da agenzie governative che sono presentate in parlamento e sono soggetti a revisione dalla Senate Standing Committee on Regulation and Ordinances; i *non disallowable instruments* sono atti che non sono soggetti allo scrutinio parlamentare.

**Figura 5.1 - L'integrazione dell'AIR nel processo decisionale**



federale australiano (che è un po' più particolareggiata di quanto sia stato qui presentato; le fasi qui indicate sono comunque quelle sostanziali dell'inserimento nel processo normativo dell'AIR; sono, inoltre, evidenziati i due interventi dell'ORR nei due diversi stadi sopra esposti con l'ispessimento dei bordi dei riquadri).

### Scheda 5.5 - La checklist per la valutazione dell'AIR

Per la valutazione dell'adeguatezza dell'AIR (che deve essere effettuata, comunque, caso per caso) l'ORR applica la seguente *checklist*.

- è ben specificato nell'AIR qual è il problema su cui si intende intervenire?
- c'è una chiara articolazione degli obiettivi, dei risultati, che l'azione governativa deve raggiungere?
- è stata proposta una ampia gamma di strumenti di intervento tra i quali, come è appropriato, anche strumenti non regolativi?
- sono stati identificati i soggetti che sembrano essere interessati dall'intervento ed è stato specificato l'impatto su ciascuno (con particolare riferimento alle piccole imprese)? È stata fatta un'analisi costi benefici per ciascuna opzione, riportando informazioni quantitative, laddove sia possibile?
- che tipo di consultazioni è stato svolto? Sono state prese in considerazione anche le opinioni contrastanti? Se la consultazione non c'è stata, per quale motivo ciò è accaduto?
- sono esplicitati i motivi per i quali l'opzione preferita è tale?
- sono fornite informazioni su come l'opzione preferita dovrà essere implementata?
- infine, se l'opzione restringe la concorrenza, deve essere indicato che i costi della collettività siano inferiori ai benefici e che quell'obiettivo può essere raggiunto soltanto con una limitazione della concorrenza.

<sup>11</sup> In effetti, l'ORR è una *unit* autonoma collocata nella Productivity Commission, e le attività dell'ORR sono piuttosto distinte da quelle del resto della Commissione. Il report *Regulation and its Review* è scritto interamente dallo staff dell'ORR, ma è pubblicato a nome della Productivity Commission in ottemperanza alla disposizione legislativa che prescrive alla Commissione di riferire annualmente su varie questioni, compresa la regolazione.

<sup>12</sup> Si evidenzia, infatti, che anche ai risultati dell'analisi quantitativa occorre far riferimento con spirito critico (il che esclude che l'analisi quantitativa si "sostituisca" alla decisione politica finale). Infatti, ci possono essere asimmetrie informative (i dati sono più facilmente reperibili, spesso, per i costi piuttosto che per i benefici); ci può

#### 5.3.4.1 L'attività dell'ORR

L'ORR innanzi tutto applica il principio che l'analisi deve essere dettagliata e approfondita, in ragione dell'importanza della questione di cui si occupa. Altro elemento valutato per definire un'AIR come adeguata è l'uso fatto dell'analisi quantitativa: la questione è quanto essa debba essere approfondita perché sia adeguata a sostenere la preferenza di una opzione su un'altra. Su questo aspetto l'ORR e la Productivity Commission mantengono una posizione tecnica e neutrale rispetto al momento politico della decisione (Productivity Commission, 2000).<sup>11</sup>

In via generale, per un'ampia percentuale di AIR il ricorso ad una analisi quantitativa, pur minima, è ritenuto necessario e possibile, perché la natura stessa del problema che si intende affrontare è definibile, spesso, attraverso strumenti statistici o analisi numeriche. D'altra parte, si ammette che alcuni problemi possano prescindere da elementi quantitativi ed essere definibili, invece, soltanto attraverso analisi qualitative. Inoltre, si riconosce che laddove, in teoria, il problema sia definibile con strumenti quantitativi, i dati essenziali necessari all'analisi possano non essere disponibili; ed, infine, che anche quando l'AIR contiene un'estesa analisi quantitativa, ciò non esclude che la soluzione indicata non sia necessariamente quella da scegliersi.<sup>12</sup>

In conclusione, la posizione dell'ORR è che la valutazione sull'adeguatezza dell'analisi quantitativa va fatta caso per caso e che, in generale, essa è considerata un fondamentale strumento a disposizione del decisore, e della trasparenza delle sue scelte, ma non un meccanismo che sostituisca il decisore stesso.

La qualità dell'AIR dipende anche dal momento in cui essa si introduce nel processo decisionale. Sarà tanto più adeguata quanto

più abbia avuto avvio nelle prime fasi della formazione della decisione e quanto più si sia sviluppata parallelamente alla decisione stessa.<sup>13</sup> La consultazione tardiva dell'ORR e/o la preparazione tardiva dell'AIR sono, quindi, elementi di valutazione negativa. Infatti, la probabilità che l'analisi costituisca una legittimazione di una decisione già presa, a prescindere dalla qualità di tale scelta, aumenta se l'integrazione dell'AIR nel processo decisionale è tardiva; inoltre, la preparazione di un'AIR in fase ravvicinata alla decisione minimizza i margini di efficacia dell'intervento dell'ORR, in quanto riduce i tempi per verificare e modificare le eventuali inadeguatezze dell'analisi.

Nell'esercizio della sua attività, l'ORR applica il principio della graduale applicazione degli *standards* di valutazione, che sono applicati in modo tanto più stringente quanto più, con il passare del tempo, i funzionari hanno acquisito dimestichezza con gli strumenti dell'analisi di impatto. Questo principio prende in considerazione il fatto che la metodologia innovativa dell'AIR deve essere assimilata dall'amministrazione; a questo fine, l'ORR si occupa anche della formazione dei funzionari, che è un nodo cruciale. I dipartimenti e le agenzie non dispongono sempre di personale sufficientemente qualificato per l'AIR e ciò, inevitabilmente, si riflette sull'uso concreto delle metodologie e sui risultati finali. La difficoltà maggiore è stata quella di non poter disporre di risorse umane con una preparazione generale in campo economico. Alcuni funzionari risentono di una formazione tecnica in uno specifico settore, magari utile per l'oggetto della regolazione in esame, ma che non li rende senz'altro esperti della metodologia dell'AIR in senso stretto.

Nell'anno 1999-2000 l'ORR ha preparato quindici moduli di formazione presso otto dipartimenti ed agenzie ai quali hanno partecipato duecentottantaquattro funzionari federali.

Ma il percorso formativo per essere efficace deve necessariamente avvalersi dell'esperienza sul campo. La fase della preparazione della documentazione dell'AIR si struttura attraverso il dialogo che si instaura tra regolatore ed ORR nel suo ruolo di sovrintendente alla adeguatezza dell'analisi di impatto. Oltre al contatto diretto con questo ente, sempre per la preparazione di un'analisi dell'impatto adeguata, i funzionari possono trovare utile l'esame di casi di AIR già valutati positivamente. Proprio a questo fine, l'ORR li rende disponibili su Internet.

D'altra parte, quali sono le conseguenze di un giudizio di inadeguatezza dell'AIR da parte dell'ORR? L'assenza o l'inadeguatezza dell'AIR non invalida la proposta di provvedimento regolativo. Se l'analisi di impatto è obbligatoria, ma non è stata preparata o lo è stata in modo inadeguato, sta al governo la decisione di determinare se dispensare l'atto dall'AIR, se aspettare, per dar luogo alla decisione politica, fino alla presentazione di un'AIR adeguata o se richiederla successivamente

Nel caso sia espresso un parere negativo, l'ORR può darne comunicazione anche al Tesoro, ed il parere potrebbe avere una rilevanza in sede di dibattito parlamentare. Inoltre, sicuramente, il livello d'adeguatezza dell'analisi di impatto sarà reso pubblico nel rapporto annuale della Productivity Commission, oltre che attraverso le altre forme di pubblicità previste per l'AIR.

essere un uso strumentale delle informazioni (specialmente nelle valutazioni di lungo periodo); ed, in ogni caso, ci possono essere questioni equitative o strettamente politiche che debbono essere prese in considerazione.

<sup>13</sup>L'adeguatezza dell'AIR non necessariamente è collegata alla ricchezza delle informazioni contenute nella documentazione dell'analisi dell'impatto. Infatti, l'ORR può giudicare adeguata un'AIR "snella," laddove si collochi all'interno di un contesto di elaborazione e documentazione di informazioni e di dati più ampio.

Questo è il caso del *New Business Tax System (Capital Gains Tax) Bill 1999*, che è stato presentato in Parlamento con un'AIR di soltanto 5 pagine ma che, in realtà, faceva riferimento ad ampie parti di altri documenti che avevano trattato profili rilevanti per l'AIR (problemi, obiettivi, consultazione) e che hanno costituito il *background* dell'AIR presentata.

Anche al fine di offrire un supporto ai funzionari che debbono redigere l’AIR, l’ORR rende consultabili su rete (<http://www.Pc.gov.au/research/annrpt/reglnrev9900/ris/index.html>) varie AIR già valutate come adeguate (sono attualmente disponibili: *Electronic Transactions Bill 1999*; *Renewable Energy (Electricity) Bill 2000*; *A New Tax System (Goods and services Tax) Bill 1998*; *Migration Legislation Amendment (Migration Agents) Bill 1999*; *Fisheries Legislation Amendment Bill (No.1) 1999* (che è il caso illustrato appresso); *Trade Practices (International Liner Cargo Shipping) Amendment Bill 2000*; *Postal Services Legislation Amendment Bill 2000*; *New Business Tax System (Alienation of Personal Services Income) Bill 2000*; *Fuel Quality Standards Bill 2000*).

### Un esempio:

#### la “Proposta di emendamento della legislazione sulla pesca (No°1) 1999 ”

L’AIR relativa alla legislazione sulla pesca è raccolta nel materiale istruttorio presentato in Parlamento (cfr. 5.3.4) e documenta soltanto la trattazione analitica dell’opzione raccomandata (in effetti, l’analisi C/B dovrebbe essere stata svolta per ciascuna opzione) (cfr. 5.3.3) Si tratta di una AIR sulla proposta di ratifica di un accordo (UNIA ovvero il “*Fish Stocks Agreement*” del 1995).

L’AIR si sviluppa secondo la *checklist* contenuta nella scheda 5.3. Sinteticamente questi sono i passaggi fondamentali. *Il problema*: l’accordo è stato negoziato per assicurare la conservazione dei pesci a branchi e delle specie migratorie attraverso la regolazione in cooperazione della pesca in alto mare. Per questo settore, si sono individuati: lacunosità della normativa, carenza di collaborazione intergovernativa; sovracapitalizzazione; uso di attrezzature non selettive; assenza di banche dati. Un grosso problema dell’Australia, dovuto anche all’estensione delle sue coste è non solo la pesca irregolare ma, soprattutto, la pesca illegale. Questa si verifica quando imbarcazioni straniere pescano nelle acque australiane. Si rileva, inoltre, che la pesca in alto mare ha anche impatto sulla conservazione di specie non migratorie che, comunque, potrebbe essere minimizzato dalla regolazione.

L’identificazione del problema si avvale dei dati sulla quantità (18275 tonn) e sul valore (\$267m) della pesca in alto mare (suddivisa per specie) sulla base dei dati del pescato nel 1999.

Vengono successivamente identificati una serie di argomenti a sostegno dell’intervento regolativo del governo (i problemi del mercato, i problemi della cooperazione internazionale; l’ampiezza del problema..)

*Gli obiettivi*: Si identifica un obiettivo principale (assicurare la conservazione nel medio e lungo termine delle specie migratorie e a branchi e sviluppare un uso sostenibile della pesca in alto mare) e diversi sub-obiettivi (ridurre i potenziali conflitti fra i Paesi per la ripartizione di queste; aumentare la cooperazione fra i Paesi e gli sforzi per ridurre la pesca illegale;..). A questo punto, vengono anche individuati tutti gli accordi nazionali ed internazionali che hanno attinenza con la regolazione sulla pesca delle suddette specie.

*Le opzioni*: sono indicate tutte le opzioni ed i costi e benefici correlati a ciascuna. Segue una tabella dove sinteticamente si riassumono opzioni, costi e benefici.

A. *Intervento tramite self regulation e/o quasi regulation*: questo tipo di interventi sono valutati non adeguati per l’implementazione degli obblighi derivanti dal *Fish Stocks Agreement*, tenuto presente che: la non regolazione produce un elevato impatto sulle altre specie; c’è un forte interesse pubblico per la lotta contro l’insostenibile pesca illegale o irregolare; ci sono specifici obblighi che richiedono l’azione del governo.

B. *Intervento regolativo pubblico*:

I. Non intervento: non ratifica (opzione zero);

II. Intervento regolativo che comporta la ratifica dell’*Agreement* e la partecipazione all’Organizzazione Regionale per la Gestione della Pesca (RFMOs) previsto dall’accordo;

III. Intervento regolativo che comporta la ratifica dell’*Agreement* ma non la partecipazione nell’RFMOs;

IV. Intervento regolativo che comporta la ratifica dell’*Agreement*, la partecipazione al RFMOs e la previsione di contravvenzioni per le imbarcazioni nazionali, previsioni di licenze, monitoraggio sulle imbarcazioni straniere.

Alla tavola sintetica delle opzioni e dei relativi costi e benefici, seguono altre quattro tabelle in cui sono analiticamente computati i costi della opzione raccomandata ripartiti in base al fatto che ricadano sul Governo piuttosto che sulle imprese. Vengono calcolati, per esempio: i costi per l’autorizzazione/licenza (ricadenti al 100% sulle imprese); i costi del monitoraggio dell’ottemperanza (costi ripartiti fra amministrazione e imprese); i costi dei registri; i costi per l’appartenenza all’RFMOs; i costi per lo sviluppo delle politiche dell’RFMOs. Alla fine sono indicati i costi totali. I benefici sono indicati, ma non risulta una quantificazione analitica degli stessi.

*Le consultazioni*: sono indicati i punti di vista di ciascuna parte interessata; è motivata l’eventuale carenza di consultazione di una parte interessata.

*Conclusioni ed opzione raccomandata*: si indica, motivando la scelta, l’opzione BII.

*Implementazione e revisione*: si esaminano i possibili strumenti di implementazione, la chiarezza dell’opzione per i soggetti interessati, l’impatto sulle imprese, anche medio-piccole. Seguono gli allegati tecnici.

## 5.4 Gli strumenti a supporto del processo

### 5.4.1 L'analisi costi/benefici e l'analisi del rischio

Uno dei più importanti obiettivi dell'AIR è di fornire le basi per l'adozione della più efficace soluzione ad un problema politico. Per arrivare a ciò, è prevista l'analisi costi/benefici<sup>14</sup> per ciascuna opzione identificata, in modo da assicurare che quella adottata sia effettivamente, tra le varie considerate, l'opzione che offra più benefici alla collettività.

Comunque, nella guida federale è ribadito più volte il fatto che l'analisi costi-benefici (CBA) serve solo a dare un indirizzo alla formazione della decisione, ma non può offrire la soluzione definitiva sulla proposta migliore, perché questioni di contenuto equitativo, culturale, sociale, come pure politico in senso stretto influenzano il processo decisionale. Il livello qualitativo della CBA varia secondo la proposta analizzata e le risorse a disposizione; in ogni caso, l'analisi costi/benefici deve rispondere, per ogni opzione, ai seguenti quesiti:

- chi è interessato dal problema e chi sembra essere interessato dalle soluzioni avanzate;
- come la opzione individuata inciderà sulla regolazione esistente e quale sarà il ruolo delle autorità normative esistenti;
- quale sarà l'impatto atteso dell'opzione proposta (costi/benefici);
- quali gruppi sembrano godere dei benefici e quali subire i costi ed in che misura (quantificando, quando è possibile);
- quali fonti di dati e di informazioni vanno utilizzate;
- quali risultati si ottengono per ciascuna opzione.

Come già detto, l'analisi dei costi/benefici è lo strumento per l'AIR preferito dal governo federale australiano, che, d'altra parte, prevede un ulteriore strumento analitico ovvero l'analisi del rischio.

La guida si premura di definire il "rischio" e di differenziarlo dall'incertezza. Il primo si riferisce non ad un particolare evento pericoloso, ma alla probabilità che l'evento pericoloso produca danni.

L'analisi di esso serve a scoprire quale rischio, appunto, è associato ad un particolare pericolo. Ciò comprende, secondo le indicazioni dell'ORR:

- l'individuazione del pericolo e dei meccanismi che lo generano;
- la stima della probabilità che si verifichino la situazione pericolosa e le sue conseguenze;
- la stima del rischio dell'eventuale non intervento o dell'intervento sulla situazione pericolosa.

In via conclusiva, si evidenzia che, come l'analisi costi-benefici, quella del rischio non offre una risposta definitiva su quale sia la proposta più efficiente, ma che, come la prima, serve piuttosto a fornire informazioni utili per valutare e confrontare più proposte alternative, supportando la scelta finale, che conserva tuttavia il suo carattere di decisione non "automatica".

### 5.4.2 Gli effetti delle opzioni

La guida procede alla classificazione dei costi e benefici, offrendo così ai funzionari una serie di strumenti per evidenziare e differenziare gli effetti delle opzioni considerate. Quanto segue illustra velocemente il

<sup>14</sup> Attraverso questo strumento si calcola il beneficio totale associabile ad una proposta e lo si compara ai suoi costi totali. Se risulta un beneficio netto, la proposta è giudicata interessante.

tipo di informazioni contenute nella guida federale e le relative considerazioni.

Gli effetti *allocativi* sono definiti come quelli che modificano cosa e in che misura può essere prodotto dalla società e, dunque, incidono su ciò che è a disposizione della comunità. Si evidenzia che quando una particolare proposta è adottata si hanno sempre costi allocativi, dal momento che le risorse sono limitate e non possono essere utilizzate per più di una proposta o per altri programmi. Gli effetti *distributivi* (o di *transfert*), invece, sono definiti come quelli che modificano la distribuzione della quantità totale di beni e servizi prodotti e delle entrate, senza alterarne il volume.<sup>15</sup>

Si definiscono effetti *diretti* quelli che interessano gli individui, i gruppi, le organizzazioni che sono l'obiettivo della proposta, mentre effetti *indiretti* quelli che si determinano in qualunque altro settore o su qualunque altra parte. Gli effetti indiretti possono includere, per esempio, la riduzione dell'efficacia della regolazione esistente, la crescita abnorme del peso della regolazione sulla comunità, la riduzione della flessibilità del mercato.

Si evidenzia che nel considerare gli effetti indiretti di una proposta si deve far attenzione a che la proposta sia rivolta al problema specifico e non produca effetti troppo lontani dal suo obiettivo perché ciò la renderebbe inappropriata per la soluzione del problema. Si aggiunge, inoltre, che spesso è più facile identificare effetti indiretti *a posteriori*, quando con il tempo sono diventati visibili.

Sono definiti effetti *tangibili* quelli che sono facilmente identificabili, quantificabili e valutabili. Il termine *intangibile* è, invece, riferito a quegli effetti ai quali è difficile attribuire un valore od una quantificazione in dollari. L'impatto intangibile, ad esempio, coinvolge la soddisfazione delle persone, della quale, evidentemente, non c'è una semplice misura economica.<sup>16</sup>

### 5.4.3 Alcune tecniche per quantificare i costi e i benefici

La guida si occupa inoltre dei problemi che ruotano intorno alla quantificazione dei costi e benefici, offrendo anche a questo proposito una serie di informazioni e considerazioni che sono di seguito rapidamente riproposte.

Per prima cosa, per consentire la comparazione tra proposte alternative, i costi e i benefici devono essere valutati per ottenere risultati commensurabili con un'unità di misura *standard*.

Si osserva che nei mercati concorrenziali, i prezzi offrono direttamente una misura dei benefici e dei costi che, così possono essere osservati ed usati direttamente come dati per la CBA; d'altra parte, in alcuni casi, i mercati concorrenziali per i benefici ed i costi, soprattutto se intangibili, non esistono ma potrebbe essere possibile dedurne il valore da altri dati (possono fornire un buono strumento di valutazione i prezzi e i costi di beni o servizi surrogati; oppure, quando non ci sono mercati per beni simili, il valore che la gente attribuisce a particolari beni/servizi).<sup>17</sup>

Si osserva, inoltre, che mentre la valutazione dei costi è più facilmente disponibile, la valutazione dei benefici in dollari può essere

<sup>15</sup> La differenza tra effetti allocativi e distributivi si può osservare nell'esempio (proposto dalla guida) del governo che fornisce sussidi ai datori di lavoro per la formazione di lavoratori che, altrimenti, avrebbero diritto alla percezione dell'assistenza sociale. Se la formazione data ai lavoratori accresce le loro capacità e la loro produttività, allora dai sussidi si generano benefici allocativi. Ci sono effetti distributivi, invece, nel fatto che quelli che prima avrebbero fatto affidamento sull'assistenza sociale (che trae fondi dalla tassazione), ora ricevono una retribuzione per la formazione/lavoro.

<sup>16</sup> Altri esempi riportati nella guida sono: il tempo, la salute, la comodità, la bellezza ambientale e i valori culturali.

Quando gli effetti intangibili non possono essere quantificati, devono essere comunque indicati in modo descrittivo o qualitativo (d'altra parte, in molti casi, una stima del valore di questi effetti può essere raggiunta. Per esempio, quando si sottopone ad analisi la regolazione sulla sicurezza, un'indicazione sul numero dei danni e delle vite che ci si attende che siano salvate può comunque essere inclusa).

<sup>17</sup> Per valutare i benefici e i costi intangibili possono essere usati vari metodi. Ad



meno agevole ed immediata. In questi casi, i benefici possono essere espressi in unità fisiche (come ad es., il numero di vite salvate) ed i costi possono essere espressi, invece, in dollari. Infine, quando i costi ed i benefici non possono essere quantificati in termini monetari o numerici, si prevede che possa essere condotta anche una completa ed estesa analisi qualitativa, mentre, quando sono stimati, si ritiene opportuno fornire le informazioni sulle fonti usate.

Nell'analisi costi-benefici, le stime dei costi e dei benefici attesi della proposta, espressi in dollari, sono sommate per ottenere un valore totale netto dei costi/benefici attesi.

Però, si prevede anche il caso in cui i costi/benefici non siano puntuali ma si sviluppino progressivamente nel lungo periodo. In tale eventualità, costi e benefici non possono essere semplicemente sommati insieme senza alcun criterio di aggiustamento, perché la collettività non è indifferente al fatto che i benefici di una proposta si sviluppino immediatamente, anziché essere dilazionati nel tempo. Nella seconda ipotesi, i benefici sono più difficili da valutare perché non sono subito a disposizione ed, inoltre, le risorse necessarie per ottenerli potrebbero essere utilizzate, nel frattempo, in modo più produttivo.

Dunque, per il confronto tra costi e benefici dilazionati nel tempo, si prevede che gli effetti futuri siano "scontati", usando un tasso di interesse, che rappresenta il tasso di scambio tra il valore degli effetti futuri e quello degli effetti presenti, ed è indicato come *tasso di sconto*.

Nel caso in cui ci sia una gamma di presupposti ragionevoli che possono essere utilizzati nell'analisi dell'impatto, l'*analisi della sensibilità* è indicata come lo strumento che permette di focalizzare in che modo una sottile variazione nei presupposti possa influenzare il valore dei costi/benefici della proposta.<sup>18</sup> Ad ogni modo, si osserva che l'incertezza è inevitabile ed i metodi per calcolarla sono imperfetti, ma è pur sempre utile, o meglio indispensabile, tenerne conto.

#### 5.4.4 La consultazione

Lo strumento della consultazione si ripropone di offrire risposte ai seguenti quesiti:

- quali sono le parti principalmente coinvolte dall'intervento;
- qual è il punto di vista di tali parti;
- perché non c'è stata una adeguata consultazione, qualora sia stata parziale o inesistente.

La consultazione è un passaggio cardine dell'intero processo di AIR, e si colloca laddove gli obiettivi e le opzioni sono state già identificate e l'analisi dell'impatto è stata intrapresa.

La consultazione con le parti interessate, con i dipartimenti e la collettività in generale, serve ad integrare gli sforzi governativi per offrire una soluzione ai pubblici problemi in modo trasparente ed aperto. Inoltre, essa può migliorare la qualità dell'AIR e della scelta definitiva per una serie di ragioni. Innanzi tutto, offre prospettive e suggerimenti su soluzioni alternative che provengono da quelle parti che saranno coinvolte dall'intervento governativo; in secondo luogo, è "cartina di tornasole" dell'analisi dei costi e benefici e del fatto che una

esempio, per quanto riguarda il rumore, uno strumento di valutazione potrebbe essere la svalutazione della proprietà, oppure l'ammontare extra che la gente è disposta a pagare per una macchina più silenziosa o per una casa in un quartiere più silenzioso. E la gente può essere disposta a pagare di più per una casa più silenziosa di notte piuttosto che di giorno.

Un altro esempio può essere la misurazione dell'inquinamento che deriva dalle distanze che si è disposti a coprire per una nuotata in acque pulite. Una indicazione del valore che gli automobilisti danno al loro tempo può essere dato dal fatto che loro sono disposti a pagare le tariffe dell'autostrada piuttosto che percorrere una strada a scorrimento più lento.

<sup>18</sup> L'analisi della sensibilità comporta il cambiamento di alcuni presupposti e, attraverso l'analisi costi-benefici, il nuovo calcolo del valore netto è stimato con differenti presupposti (il caso migliore/quello più frequente/ il caso peggiore) in modo da calcolare il rischio o il livello di incertezza che è associato ai risultati di ciascuna opzione.

certa opzione proposta possa o meno funzionare nella pratica, così aumentando le possibilità di volontaria ottemperanza ed accettazione della proposta e riducendo la necessità di sanzioni; infine, aiuta il regolatore a fare il bilanciamento tra interessi contrastanti e ad individuare interazioni fra differenti gruppi e tipi di regolazione.

La guida elenca una serie di tecniche che possono supportare la consultazione (come produrre documenti di consultazione/discussione; come pubblicare un progetto su un certo problema ed invitare a commentarlo; non ultimo, come formare gruppi di lavoro) ed aggiunge che, per evitare che le consultazioni siano dispersive e gravose, i “consultati” devono ricevere precise istruzioni sul problema di cui ci si occupa.

Il loro resoconto deve essere contenuto, ed incorporato nell’AIR: devono essere indicate le parti consultate e riportate le osservazioni emerse. L’analisi d’impatto deve anche includere informazioni circa le consultazioni intergovernative, se ciò è rilevante, ed indicare se c’è stato consenso o meno.

Infine, si prevede che se le procedure di consultazione non possono essere realizzate prima che sia definito il provvedimento regolativo, debbano almeno essere condotte dopo; ed, infine, che ne debba essere motivata l’eventuale assenza o parzialità.

## 5.5 Valutazioni e riflessioni

### 5.5.1 Le valutazioni dell’ORR e della Productivity Commission

Come si è già accennato, l’ORR si occupa di valutare l’AIR e la Productivity Commission pubblica un rapporto annuale sulla riforma della regolazione. Dall’ultimo rapporto *Regulation and its Review 1999-2000* (Productivity Commission 2000) si possono trarre diversi elementi per noi utili.

Nell’anno 1999-2000, su ca. 2000 atti normativi, 207 introducevano una normativa che aveva impatto sulle imprese o che restringeva la concorrenza e che, dunque, richiedeva la redazione di un’AIR nella fase di formazione della decisione (*decision making*). In detta fase sono state presentate dai regolatori AIR ritenute adeguate pari all’82% del totale; mentre, nella fase di presentazione in parlamento (*tabling*) le AIR valutate adeguate sono il 91% del totale.

**Tabella 5.1 - Adeguatezza della AIR nella fase di decision-making e di tabling, 1999-2000**

Proposta di regolazione nella forma di	Decision making			Tabling		
	preparata	adeguata	%	preparata	adeguata	%
Legislazione primaria (Bills)	65/74	54/74	80	80/80	76/80	95
Strumenti Disallowable	67/84	62/84	73	82/90	78/920	86
Strumenti non disallowable	21/22	21/22	95	19/22	19/22	86
Quasi regulation	24/24	24/24	100	21/24	21/24	88
Trattati	3 su 3	3 su 3	100	9 su 9	9 su 9	100
<b>Totale</b>	<b>180/207</b>	<b>169/207</b>	<b>82</b>	<b>171/179</b>	<b>163/179</b>	<b>91</b>

Fonte: ORR in Regulation and its Review 1999/2000.

C'è differenza tra il numero di proposte che richiedono un'AIR nella fase di preparazione della decisione da quelle che la richiedono nella fase di presentazione in parlamento. Questo accade perché per prima cosa, come si è già detto, per alcuni atti le AIR devono essere presentate in parlamento, mentre per altri atti normativi ciò non accade; in secondo luogo, ci possono essere casi in cui l'AIR non è obbligatoria nella fase di preparazione della decisione mentre lo è in quella di presentazione in parlamento; infine, la decisione normativa può essere stata presa prima dell'introduzione dell'obbligatorietà dell'AIR introdotta nel '97, mentre la presentazione in Parlamento può essere stata successiva.

L'incremento della "ottemperanza" (che è data dal numero di AIR valutate adeguate sul numero di casi per i quali è richiesta la redazione di AIR) può sembrare non particolarmente accentuato dal 1998-1999 al 1999-2000.

**Tabella 5.2 - Dati aggregati sull'adeguatezza dell'AIR nella fase di decision-making: 1999-2000**

1999-2000				1998-1999
Numero di AIR			%	%
Richiesta	Presentata	Adeguate	Ottemperanza	Ottemperanza
207	180	169	82	78

Fonte: ORR in Regulation and its Review 1999/2000.

D'altra parte, nel rapporto *Regulation and its Review* si rileva che rispetto l'anno precedente (in cui si era ricorso ampiamente al "beneficio del dubbio") è stato richiesto a dipartimenti ed agenzie di motivare qualunque differenza tra le AIR da essi prodotte e le osservazioni dell'ORR; inoltre, i criteri di valutazione dell'adeguatezza dell'analisi dell'impatto, usati nell'anno precedente, sono stati applicati in modo progressivamente tanto più stringente quanto più è aumentata la dimestichezza dei funzionari con l'approccio analitico che contraddistingue la nuova metodologia; infine, la percentuale di proposte ottemperanti non esplicita l'ampiezza dell'impatto economico di ciascuna proposta (il che è piuttosto rilevante per la valutazione dell'integrazione dell'AIR in settori di intervento non marginali).

Da quanto sopra, sembrerebbe evidenziarsi una particolare attenzione dell'ORR per gli effetti che la valutazione sull'adeguatezza delle documentazioni AIR può avere sui funzionari e sugli organismi regolatori, tanto da introdurla con cautela, attraverso l'uso gradualmente più selettivo dei criteri di valutazione.

Nella strategia di graduare il livello di valutazione dell'AIR rientra anche il fatto che si è cominciato a pubblicare i dati sull'ottemperanza all'AIR con riferimento a ciascun dipartimento/agenzia solo in un secondo momento della riforma. L'ORR indica (analiticamente, solo a partire dal rapporto 1999-2000), i dipartimenti e le agenzie dividendoli secondo il livello di ottemperanza all'AIR, ed indica anche quelli che sono "al di sotto della media". I risultati peggiori sono stati ottenu-

ti da: Department of Transport and Regional Services; Department of Agriculture, Fisheries and Forestry; Department of Industry, Science and Resources; Department of Health and Aged Care.

**Tabella 5.3 - L'ottemperanza ai requisiti dell'AIR di dipartimenti/agenzie nella fase di decision making 1999/2000**

Dipartimento/agenzia	% di AIR adeguate su quelle richieste
Australia New Zealand Food Authority	0
National Capital Authority	75
Industry, Scienze § Risources	60
Treasury (non tax)	86
Environment § Heritage	88
Agricoltura, Fisheries § Forestry	67
Transport § Regional Services	69
Health § Aged Care	28
Communications, IT § Arts	74
Treasury § ATO (tax)	94

Non sono compresi nella tabella i dati sui dipartimenti e le agenzie che ottemperano pienamente ai requisiti dell'AIR (Australian Broadcasting Authority; Australian Competition and consumer Commission; Australia Communications Authority; Attorney-General's Department; Australian Securities and Investments Commission; Civil Aviation Safety Authority; Department of Employment, Workplace Relations and Small Business; Department of Immigration And Multicultural Affairs.

Fonte: ORR in *Regulation and its Review 1999/2000*.

Dell'analisi dell'impatto viene data anche una valutazione con riguardo alla "significatività" dell'impatto sociale/economico della regolazione sulla quale è stata richiesta l'AIR.

La Tabella 5.4 rappresenta le AIR richieste nell'anno 1999-2000, classificate in ordine alla significatività dell'intervento e dell'impatto della regolazione.

**Tabella 5.4 - Numero di AIR classificate per significatività dell'impatto della regolazione**

Significatività economica/sociale dell'impatto della regolazione	Numero di AIR
A molto significativo	9
B significativo	25
C moderatamente significativo	90
D poco significativo	83
<b>Totale</b>	<b>207</b>

Fonte: ORR in *Regulation and its Review 1999/2000*

È evidente che la penetrazione della metodologia dell'AIR nel processo normativo è tanto maggiore quanto più diviene uno strumento per le decisioni a più ampio impatto sulla amministrazione, sulle imprese e sulla collettività.

Per la valutazione dell'ottemperanza ai requisiti del governo federale sull'analisi dell'impatto, l'ORR si serve anche di schede di valutazione semestrali che gli vengono fatte pervenire complete dai

regolatori. I moduli di queste sono disponibili anche tramite Internet<sup>19</sup>. Sinteticamente, si chiede che per ogni atto siano indicati: il titolo, la data di preparazione e/o presentazione; la descrizione della proposta normativa; l'indicazione della redazione o meno dell'AIR; la motivazione dell'eventuale mancata redazione dell'AIR; le modalità tramite le quali l'AIR è stata resa pubblica.

### 5.5.2 Le valutazioni sull'attività dell'ORR

Anche l'attività svolta dall'ORR è sottoposta a verifica pubblica e trasparente attraverso il rapporto annuale della Productivity Commission. Nel maggio 2000, è stata condotta una ricerca sulla qualità, il tempismo e l'utilità dell'attività svolta dall'ORR presso i funzionari dei dipartimenti e delle agenzie federali<sup>20</sup>. I risultati della ricerca indicano che, secondo oltre il 70% dei funzionari, l'ORR sta offrendo un servizio di alta qualità, grazie all'abilità e perizia dei suoi componenti per affrontare le questioni proposte, nonché grazie alla loro capacità di relazione (cortesie e capacità d'ascolto) ed alla chiarezza della consulenza offerta.

I risultati sul grado di soddisfazione relativa alla tempestività dell'intervento dell'ORR ed ai tempi utilizzati sono, poi, molto soddisfacenti. Il 5% degli intervistati ha risposto che l'ORR impiega meno di un giorno per il parere; circa la metà che l'ORR impiega dai due ai cinque giorni; solo il 14% ha risposto che i tempi sono superiori alle due settimane. Sostanzialmente, nel 60% dei casi l'ORR svolge la sua attività in cinque giorni. Nessuno degli intervistati si è dichiarato insoddisfatto circa i tempi impiegati dall'ORR.

Anche la valutazione sull'utilità dell'attività svolta è più che positiva: il 28% degli intervistati la definisce molto utile, il 49% piuttosto utile, l'11% poco utile e solo il 2% inutile; il resto non ha dato risposta.

Ad ogni modo, diversi indicatori dimostrano l'incidenza positiva dell'attività dell'ORR: da un lato, infatti, diverse proposte di regolazione sono state cambiate a seguito dell'analisi intrapresa durante il processo di AIR, anche abbracciando le opzioni indicate dall'ORR; dall'altro, le AIR confluite nel materiale istruttorio delle proposte da presentare in parlamento hanno contribuito alla maggiore trasparenza delle ragioni dietro l'intervento normativo, così da migliorare le informazioni del parlamento e della comunità; dall'altro ancora, i rapporti dell'ORR e la guida hanno avuto una ampia diffusione, anche grazie ad Internet.

Infine, l'attività di formazione svolta dall'ORR è stata sottoposta a sua volta a verifica ed i risultati sono stati, anche in questo caso, piuttosto positivi: solo il 4% degli intervistati si è dichiarato insoddisfatto, mentre oltre l'80% l'ha valutata come più che buona.

### 5.5.3 Riflessioni e lezioni da apprendere

In Australia la riforma della regolazione e l'analisi dell'impatto hanno assunto un'ampia dimensione politica. In effetti, la qualità della regolazione è stata un obiettivo imposto dalla necessità di migliorare la competitività dell'economia australiana, sia a livello interno che estero.

L'obiettivo di sostenere la ripresa economica è stato perseguito, come già detto, con lo sviluppo di una politica comune sulla concor-

<sup>19</sup> <http://bilbo.indcom.gov.au/orr/compliance.html>.

<sup>20</sup> In tal caso, l'ORR si è servito di ricerche e di raccolta di informazioni presso i suoi "clienti", ovvero i soggetti che con esso interagiscono.

renza; attraverso la riduzione degli oneri normativi gravanti sulle imprese (con particolare attenzione alle piccole imprese); con la deregolazione, prima, e l'analisi dell'impatto, poi.<sup>21</sup>

Si potrebbe, quindi, definire "esogena" la spinta che ha consentito lo sviluppo dell'AIR in Australia, in quanto è partita, ed è sostenuta, dalla necessità di sviluppare la competitività dell'intera nazione, a sua volta resa urgente da trasformazioni – appunto esogene rispetto ai sistemi-paese – dell'economia globalizzata.

L'AIR si colloca, quindi, sullo stesso livello di altri strumenti di politica industriale e si presta ad ottenere lo stesso obiettivo: significativa, in quest'ottica, è la collocazione dell'Office of Regulation Review, che fin dall'inizio è stata presso organismi competenti sull'attività produttiva. L'indipendenza della Productivity Commission, oggi, garantisce e ribadisce il prioritario uso dell'AIR come mezzo di intervento nelle questioni economiche.

Un altro elemento di estremo interesse che si evince dall'esperienza australiana, attiene al problema del monitoraggio dell'AIR. Il controllo della qualità dell'AIR permette, prima di tutto, di verificarne il grado di assimilazione da parte di politici e burocrati, in modo da rendere manifeste le esigenze di formazione tecnica e di promozione culturale. La valutazione, insomma, innesca o continua a sostenere processi di apprendimento delle nuove metodologie, prassi, mentalità.

Tale valutazione, soprattutto quando è anche quantitativa (ovvero, quando verifica e quantifica i costi e i benefici dell'AIR per le imprese e per la P.A.), pur rappresentando la fase di chiusura di tutto il processo dell'analisi di impatto, non è di secondaria importanza anche per un altro motivo. Infatti, soprattutto se si rende pubblico il risultato del controllo tecnico sull'ottemperanza delle amministrazioni ai requisiti dell'AIR, si instaura un rapporto dialettico che intercorre tra l'organismo addetto al controllo dell'ottemperanza, tra coloro che debbono applicare le metodologie dell'analisi ed, infine, tra coloro che tale applicazione "subiscono". Tutto ciò mantiene viva l'attenzione sociale e politica sulla effettiva funzione del mezzo in questione, e può fornire sia una tutela contro il rischio di una strumentalizzazione o politicizzazione della metodologia dell'AIR, che una garanzia per l'autorevolezza e la neutralità del controllo dell'organismo di valutazione.

L'esperienza australiana dimostra di aver assimilato la consapevolezza della centralità del monitoraggio dell'AIR con la messa a punto di strutture, procedure, indicatori e strumenti di valutazione: come organismo di controllo e valutazione è previsto l'ORR, la cui indipendenza è garantita, oltre che dalla collocazione nell'organismo autonomo della Productivity Commission, dalla pubblicità delle sue valutazioni sia attraverso gli atti parlamentari che attraverso la pubblicazione annuale del Rapporto sull'AIR e la diffusione di questi documenti anche tramite Internet. Trasparenza della valutazione e indipendenza dell'organo di controllo costituiscono i cardini attorno a cui ruota il problema del monitoraggio: cardini che, però, necessitano di fissarsi su un solido contesto culturale favorevole ed attento alle questioni della qualità della regolazione. Il problema della cultura della riforma

<sup>21</sup> La riforma della regolazione in Australia si è sviluppata secondo i tre progressivi stadi di sviluppo della riforma della regolazione indicati dall'OCSE: deregolazione, prima; quindi miglioramento della qualità normativa; infine gestione e razionalizzazione della regolazione (OCSE 1997).

ed, in particolare, dell'assimilazione dell'AIR nel processo decisionale, è un altro elemento interessante che emerge dal caso australiano.

L'esperienza australiana è esemplare per la consapevolezza con cui cerca di sciogliere il fondamentale nodo per il successo dell'AIR: accanto alla perfezione formale e tecnica delle metodologie dell'analisi dell'impatto, e anzi prima di esse, c'è l'assimilazione politica e amministrativa delle stesse. È scontrandosi con quest'ultima, infatti, che può affondare anche il modello istituzionale di analisi dell'impatto più perfetto "sulla carta". In effetti, i principali ostacoli all'AIR possono essere posti da due gruppi principali: il ceto politico e quello burocratico.

Da un lato, i politici possono opporre resistenza all'AIR a causa delle problematiche connesse alla valutazione e alla gestione della diffusione dei benefici e della concentrazione dei costi. In questo senso, infatti, la riforma costituisce un investimento per il futuro del paese che la attua. Essa implica pertanto benefici a lungo termine, ma costi immediati. La diluizione dei benefici nel tempo fa percepire alla collettività prevalentemente i costi della riforma, attenuando il consenso necessario a sostenerne la scelta politica ed i politici esitano ad imporre decisioni che non producano benefici nell'immediato, in costanza del loro mandato.

Un'ulteriore difficoltà è data dal timore che l'utilizzo di strumenti analitici (CBA; analisi dei rischi; e così via) possa essere sostitutivo della decisione politica per la scelta dell'opzione, piuttosto che funzionale alla trasparenza di tale scelta.

Dall'altro, i burocrati coinvolti nel percorso decisionale possono opporre resistenza all'AIR laddove la percepiscano quale un aggravio procedurale di nessuna utilità, da adempiere come un'ulteriore formalità.

La sensibilità al problema dell'assimilazione politica e amministrativa dello strumento dell'analisi dell'impatto, che caratterizza il caso australiano, emerge da una serie di spie.

L'intervento dell'ORR nella formazione della decisione normativa, potenzialmente può essere piuttosto invasivo poiché il suo giudizio di adeguatezza può innescare anche profonde modifiche sulle bozze di AIR presentategli dalle amministrazioni. D'altra parte, la sua capacità di ingerenza è mitigata dall'assenza di un vero e proprio potere di veto dell'organismo di controllo. Nella guida stessa, infatti, è contemplato il caso delle conseguenze del giudizio di inadeguatezza dell'ORR e si sottolinea, per prima cosa, che l'assenza o l'inadeguatezza dell'AIR non invalida la proposta di regolazione, che può legittimamente proseguire il proprio *iter*; si sposta così sul decisore politico la valutazione sull'opportunità di procedere nonostante tale giudizio negativo.

Un altro elemento da cui si può evincere l'attenzione prioritaria del governo australiano per un'integrazione dell'AIR nelle prassi preesistenti, piuttosto che per l'obiettivo (considerato, evidentemente, da raggiungersi per gradi) della sua immediata e perfetta realizzazione, emerge dalla particolare cura con cui vengono emessi i giudizi di adeguatezza dell'ORR. Come si è detto (5.5.1), infatti, quest'ultimo non si è servito di *standard* di giudizio rigidamente prefissati, ma di criteri

che continua gradualmente a rendere più selettivi: dimostrando uno spiccato spirito pragmatico, l'ORR irrigidisce via via i criteri di giudizio perché presuppone il parallelo sviluppo di una competenza crescente e di una maggiore familiarità degli operatori con le metodologie dell'AIR, mentre inizialmente l'assenza di ciò giustificava l'utilizzo di criteri più elastici.

Funzionale a questo processo di apprendimento è stato un sostanzioso investimento nella formazione sia teorica che pratica dei funzionari delle amministrazioni (5.3.4.1); si può leggere secondo la chiave della gradualità anche la posizione formalmente mantenuta dall'ORR sulla necessità e sull'approfondimento dell'analisi costi-benefici (5.3.4.1).

In ogni caso, non sembra potersi dire che il momento critico dell'assimilazione culturale dell'AIR (oltre che dell'integrazione nel procedimento normativo) sia stato completamente superato.

In effetti, i dati sulla "significatività" degli interventi regolativi sui quali è stata condotta l'AIR (Tab. 5.4) manifestano il raggiungimento di risultati positivi: più della metà degli interventi hanno una significatività economica/sociale piuttosto alta. Dunque, l'AIR penetra ormai nei processi decisionali anche di provvedimenti ad ampio impatto sulle imprese, sulla collettività e sulle amministrazioni.

Anche, i risultati sull'ottemperanza ai requisiti dell'AIR, come si è visto (sub Tab. 5.1 e Tab. 5.2), sono estremamente confortanti e mostrano una tendenza in aumento: nell'anno 1999-2000, infatti, risultano ancor più positivi rispetto all'anno precedente. Tuttavia, i dati sull'ottemperanza all'AIR dei singoli dipartimenti/agenzie (Tab. 5.3) denotano una ancora non omogenea diffusione ed integrazione dell'analisi dell'impatto. Basti vedere il dipartimento dell'Industria che presenta, paradossalmente, un grado di ottemperanza ai requisiti dell'AIR tra i più bassi.

Che ci siano ancora delle resistenze all'integrazione dell'AIR e, quindi, dei margini di miglioramento, nonostante gli ampi risultati positivi raggiunti, emerge dagli obiettivi che l'ORR attualmente si pone. Esso, anzitutto, evidenzia che<sup>22</sup> gli *standards* dell'analisi nell'AIR devono essere ancora migliorati, affinché i requisiti governativi di adeguatezza vengano pienamente soddisfatti. Inoltre, ammette che alcune agenzie/dipartimenti percepiscono l'AIR ancora come un mero aggravio procedimentale e/o come sostitutiva della decisione politica, tanto che l'analisi dell'impatto è intrapresa troppo tardi nel processo decisionale, perdendo qualsiasi possibilità di contribuire alla formazione della decisione.

Il principale obiettivo dell'ORR sarà, dunque, quello di ridurre l'utilizzo tardivo dell'AIR, che non soltanto diminuisce drasticamente l'efficacia di questo strumento per la formazione di un atto normativo qualitativamente adeguato ma ne rende anche possibile la strumentalizzazione da parte dei politici, che potrebbero servirsene per legittimare *a posteriori* una decisione già presa.

Probabilmente, il tempismo degli interventi dell'ORR (5.5.2) costituisce già una risposta costruttiva di questo organismo al problema.

<sup>22</sup> Si tratta di informazioni ricevute tramite un contatto diretto, via e mail, con l'ORR.



Grazie a ciò, infatti il meccanismo decisionale non è bloccato né rallentato e, quindi, non si può eludere l’AIR con l’argomento tecnicamente e politicamente plausibile della lentezza di reazione.

Tutto ciò, comunque, evidenzia che il principale ostacolo al pieno successo dell’AIR risiede, ancora una volta, in una incompleta assimilazione culturale da parte dei decisori politici e burocratici.

Nonostante che ancora esistano resistenze all’integrazione dell’AIR, e anzi, a maggior ragione, il caso australiano resta esemplare per il fatto che, la riforma della regolazione e l’analisi dell’impatto, hanno natura di investimento di medio-lungo periodo per il paese che le intraprenda. Dunque, partendo dall’assimilazione dello strumento per arrivare all’uso corretto e funzionale dello stesso, i risultati vanno cercati gradualmente, senza interrompere il percorso intrapreso di fronte ad ostacoli la cui rimozione richiede, fisiologicamente, periodi medio-lunghi. Si tratta di un approccio molto pragmatico che sembra aver fatto propria la saggezza, tutta latina, del *pedetemptim*.

Law Reform Committee (1997) *Regulatory Efficiency Legislation Report October 1997*, Victoria: (sito internet <http://home.vicnet.net.au/^lawref/relr/contents.html>);

OCSE (1996) *Regulatory reform: a country study of Australia*, Paris: OECD publications (sito internet [www.oecd.org/](http://www.oecd.org/));

OCSE (1997) *The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*, Paris: OECD publications;

Office of Regulation Review (1999) *A Guide to Regulation second edition 29 jannuary 1999*: (sito internet <http://bilbo.indcom.gov.au/orr/>);

Productivity Commission (2000) *Regulation an its Review 1999-2000* (sito internet <http://www.pc.gov.au/orr/pubslst.html>);

Thomas D. Hopkins (1997a) "Alternative approaches to regulatory analysis: description and assessment" in OCSE *Regulatory Impact Analysis: Best Practices OECD countries*, OECD publications;

Thomas D. Hopkins (1997b) "Alternative approaches to regulatory analysis: : designs from seven OECD countries" in OCSE *Regulatory Impact Analysis: Best Practices OECD countries*, OECD publications;

### **Siti di riferimento per informazioni sul sistema istituzionale:**

- [www.dfat.gov.au/facts/system\\_of\\_government.html](http://www.dfat.gov.au/facts/system_of_government.html);
- [www.pm.gov.au/\\_focus/government/index.htm](http://www.pm.gov.au/_focus/government/index.htm);
- <http://law.gov.au/auslegalsys.htm>
- <http://www.oecd.org/puma/country/australia.htm>

# Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale<sup>1</sup>

## Introduzione

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è stata introdotta nel Regno Unito nella prima metà degli anni '80 con il governo conservatore di Margaret Thatcher. Tale strumento si inserisce nelle politiche di *deregulation* avviate sin dall'inizio degli anni '80 e culminate con la *Deregulation Initiative* che ha avuto come oggetto la regolazione sociale e amministrativa. Durante tutta la stagione dei governi conservatori, contraddistinti da una visione per certi versi ideologica della riforma regolativa, il sistema di valutazione della regolazione si è incentrato sui costi di adeguamento per le imprese. Questa scelta metodologica sottintendeva chiaramente la volontà politica di rappresentare le istanze del mondo imprenditoriale nel processo regolativo. L'idea era quella di aumentare le informazioni sui costi di adeguamento a disposizione delle pubbliche amministrazioni e di cambiare la cultura regolativa dei funzionari pubblici (ritenuti troppo distanti dal mondo delle imprese). Uno dei temi di questo capitolo è che i primi passi del governo inglese nel mondo dell'AIR sono stati più realistici ed "empirici" di quanto ci si potesse aspettare da governi così ideologicamente votati alla "ritirata dello stato". Uno dei risultati di questo approccio empirico è stato quello di aver creato i presupposti per processi di maturazione e di apprendimento istituzionale.

L'analisi dei costi di adeguamento sostenuti dalle imprese ha inciso sulla tendenza delle amministrazioni ad utilizzare lo strumento della regolazione come soluzione politica per ogni problema. In tal senso l'impatto principale è stato quello sui regolatori, piuttosto che sulla regolazione - un tema che verrà ripreso e sviluppato in questo capitolo. Tuttavia, (a) gli evidenti limiti metodologici, (b) la scarsa credibilità politica di un'analisi di impatto centrata su una sola *constituency* (la comunità degli affari) e (c) la scarsa considerazione delle tecniche dentro la stessa pubblica amministrazione hanno determinato un progressivo e costante miglioramento dell'analisi dei costi di adeguamento. Un percorso di apprendimento fatto di piccoli aggiustamenti che sono culminati nell'adozione di un'analisi di impatto della regolazione basata sull'analisi costi-benefici. Questa è la trasformazione della politica regolativa che si deve ai governi guidati da Tony Blair. Il cambia-

<sup>1</sup> Si ringraziano i funzionari della Regulatory Impact Unit (Londra, Cabinet Office) per la loro pazienza e i tanti suggerimenti forniti nel corso di uno stage di due settimane presso la RIU nella primavera dell'anno 2000.

mento è evidente anche osservando il meccanismo e gli attori istituzionali creati per governare l'attività regolativa. Infatti, le unità amministrative che hanno il compito di controllare la qualità dell'AIR sono state in grado di adattarsi alle nuove priorità politiche che sono via via emerse nel corso di oltre un ventennio di riforma della regolazione.

Per meglio comprendere il contesto istituzionale della riforma della regolazione il paragrafo 6.1 sinteticamente illustra il processo legislativo nel Regno Unito, evidenziando le caratteristiche salienti dell'esecutivo e dell'organizzazione amministrativa. Il paragrafo 6.2 ripercorre le tappe essenziali che hanno caratterizzato l'evoluzione della politica regolativa. In particolare, dopo aver illustrato il contesto politico che condusse al sistema di valutazione della regolazione, il paragrafo 6.2.1 presenta sinteticamente sia il suo formato standard, sia la metodologia dell'analisi dei costi di adeguamento. Successivamente (paragrafo 6.2.2) vengono riportate le principali critiche mosse alla scelta di fondare la politica regolativa sui costi di adeguamento, sottolineando le più importanti lezioni che si possono attingere da questa esperienza. Al termine della presentazione dei costi di adeguamento e dei loro limiti, vengono descritti gli sviluppi più recenti dell'AIR (paragrafo 6.2.3), concludendo che il Regno Unito ha saputo trasformare l'iniziale sistema di valutazione parziale in un'efficace analisi costi-benefici. Il paragrafo 6.3 descrive l'attuale processo di AIR prestando particolare attenzione ai principali attori coinvolti. Il paragrafo 6.4 è dedicato al contenuto e alla metodologia dell'analisi della regolazione sia nazionale che comunitaria. Si concluderà questo capitolo mettendo in risalto le lezioni da apprendere da ciascuna delle metodologie utilizzate nell'esperienza britannica affermando, inoltre, che la perdurante attenzione politica nei confronti dei costi di adeguamento lascia intravedere ulteriori sviluppi nel *management* regolativo.

## 6.1 Il profilo del sistema politico

Il Regno Unito è una monarchia costituzionale e comprende il regno della Gran Bretagna (Inghilterra, Scozia e Galles) e quello dell'Irlanda del nord. La costituzione non è contenuta in un singolo e codificato testo, ma è formata da un insieme di leggi, *common law* e consuetudini, formatesi con lo sviluppo dei rapporti istituzionali. Il Regno Unito presenta una forma di governo parlamentare ed il parlamento è composto dalla Camera dei Comuni (House of Commons) e dalla Camera dei *Lords*.

Tale sistema è detto bicamerale imperfetto. Infatti, con l'avvento del suffragio universale per l'elezione dei membri della Camera dei Comuni, la Camera dei *Lords* è stata essenzialmente relegata a svolgere un ruolo di riesame delle proposte legislative, e ha quindi un peso minore nella definizione delle scelte politiche. Solo la Camera dei Comuni ha il potere di accordare la fiducia al Primo Ministro ed individualmente a ciascun membro del governo. Ciascun ministro, infatti,

risponde individualmente alla camera in merito al proprio operato e a quello del suo ministero.

Le proposte di legge (*bills*) sono sottoposte ad approvazione in entrambe le camere del parlamento; in caso di disaccordo, il *Parliament Act* del 1949 ha previsto che la Camera dei Comuni possa approvare mediante due diverse votazioni, a distanza di un anno, anche quelle proposte di legge che incontrano la persistente opposizione dei *lords*. Il consenso reale completa il processo legislativo, permettendo alla nuova legge di entrare immediatamente in vigore su tutto il territorio del Regno Unito o limitatamente in alcune parti di esso.

Il sistema elettorale maggioritario uninominale fa sì che si assegni l'unico seggio della circoscrizione al candidato che ha semplicemente avuto più voti degli altri. Questo consente una rigida alternanza fra i due maggiori partiti politici, e al partito di maggioranza di governare stabilmente, avendo così l'opportunità di attuare il programma elettorale. Conseguentemente la maggior parte delle proposte di legge sono di iniziativa governativa (*government bills*) e soltanto una ridotta porzione della legislazione deriva dall'iniziativa dei membri del parlamento (*Private Members' bills*). Altra fonte del diritto molto comune è la *delegated o secondary legislation*. Sempre più spesso, infatti, il parlamento demanda al governo od ad altre autorità regolative il compito di emanare norme attraverso l'ausilio di *Orders in Council* - provvedimenti assunti dalla corona in seno al suo consiglio privato (Privy Council)<sup>2</sup> - o di *Statutory Instruments*. Questi ultimi sono normalmente redatti dagli uffici legislativi dei ministeri, spesso dopo aver consultato le parti interessate al provvedimento (House of Commons 2000a:2). Il potere legislativo viene delegato soltanto ad istituzioni che sono in grado di rispondere del loro operato direttamente alle camere, minimizzando così il rischio che il parlamento perda la sua sovranità. Nel caso di legislazione secondaria di particolare rilevanza, la procedura legislativa prevede un controllo diretto del parlamento: le due camere, infatti, hanno l'opportunità di confermare o di annullare le proposte di legislazione secondaria. Il parlamento ha comunque sempre il diritto di verificare che l'attività regolativa dell'esecutivo si sia svolta nel rispetto della delega accordata (House of Commons 2000b). Ogni anno si approvano circa 3.000 *Statutory Instruments*.<sup>3</sup> Non stupisce, quindi, il fatto che il controllo del processo regolativo in Gran Bretagna inizialmente si concentrò su tale fonte giuridica (cfr. 6.2.1).

A seguito dei risultati delle consultazioni popolari a favore del decentramento politico e amministrativo e con l'istituzione del parlamento scozzese e dell'Assemblea del Galles, dal 1° luglio 1999 i poteri previsti dalla *devolution* sono stati formalmente trasferiti dalle istituzioni del Regno Unito a quelle della Scozia e del Galles. Tuttavia, il parlamento e l'esecutivo del Regno Unito mantengono il loro controllo su rilevanti materie legislative alle quali non si applica la *devolution*: affari esteri, politica economica generale, difesa e forze armate, politica estera (compresa quella comunitaria), e altre funzioni.

Il parlamento scozzese può adottare legislazione primaria in materia di sanità, istruzione, formazione professionale, governo locale, tra-

<sup>2</sup> Le commissioni più rilevanti in seno al Privy Council, che è formato da circa 300 consiglieri, si occupano delle seguenti materie:

- a) ricerca scientifica e industriale,
- b) ricerca medica,
- c) giustizia; la Commissione giudiziaria del Consiglio privato è il supremo organo giurisdizionale di appello per tutte le Corti dei possedimenti britannici, alla cui giurisdizione però quasi tutti gli stati del Commonwealth hanno ormai rinunciato.

<sup>3</sup> Fonte: [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)

sporti, servizi sociali, edilizia popolare, sviluppo economico, giustizia e affari interni, ambiente, agricoltura, pesca e foreste, sport e beni culturali. L'Assemblea del Galles, invece, può adottare normativa secondaria su ambiti come lingua gallese, acque, patrimonio artistico e culturale, industria, istruzione e formazione professionale, sviluppo economico, servizi sociali, agricoltura e pesca, ambiente, casa, sanità, autostrade, ordinamento delle amministrazioni locali, piani regolatori urbani e rurali, e turismo. Inoltre, a differenza di quanto avviene in Scozia ed Irlanda del nord, il Galles non ha dei ministri ma dei "Segretari" dell'Assemblea. Con la *devolution*, in particolare, sia il parlamento scozzese, sia l'Assemblea del Galles hanno adottato un sistema di valutazione su quelle aree di regolazione a loro attribuite, basandosi sul modello di AIR come definito dalla Regulatory Impact Unit. Se una proposta regolativa ha degli elementi che ricadono nelle competenze delle istituzioni scozzesi o gallesi, saranno allora tali istituzioni a determinare se e come regolare, ponendo in essere una specifica procedura di AIR<sup>4</sup>.

Il Primo Ministro è responsabile della realizzazione del programma; deve godere della fiducia della maggioranza; sceglie e revoca i ministri. Il vertice dell'amministrazione pubblica nel Regno Unito si caratterizza per la presenza di un sistema (*cabinet system*) nel quale interagiscono diverse istituzioni: l'ufficio del Primo Ministro, il gabinetto, le commissioni interministeriali ed il Cabinet Office (James 1999). Il gabinetto, composto dai ministri senior, stabilisce le priorità politiche del governo, controllando e coordinando tra loro i vari dipartimenti, e le sue funzioni sono quelle di determinare le politiche e di controllare le attività dell'esecutivo. La coesione all'interno del gabinetto è mantenuta attraverso un forte senso di responsabilità e di disciplina collettiva: il governo deve esprimere una posizione unica sulle questioni che caratterizzano la sua politica.

Il Cabinet Office supporta, attraverso attività di consulenza, il processo decisionale dell'esecutivo con l'obiettivo di raccordare tra loro le differenti posizioni espresse dai ministri. Ha, inoltre, il fondamentale compito di coordinare le politiche pubbliche tra tutti i dipartimenti, oltre a dirigere e controllare il *management* pubblico tramite l'Office of Public Service and Science (OCSE 1992:316). Recentemente l'approccio del governo britannico è andato modificandosi, e si è caratterizzato per la creazione di un sistema di controllo decentralizzato (Page 1998:85). Solitamente amministrato da un'unità centrale posta all'interno del Cabinet Office, tale sistema di controllo è emerso con la recente riforma della pubblica amministrazione, che ha delegato molte funzioni a dipartimenti od agenzie periferiche. Da qui l'esigenza di avere un coordinamento centrale basato su una trasparente e chiara individuazione delle responsabilità amministrative (Page 1998:87). Il ruolo del Cabinet Office, quindi, può essere considerato di coordinamento, di consulenza e di assistenza nell'adozione delle politiche pubbliche. Il Cabinet Office, date le sue peculiarità, è stato individuato come il promotore naturale della riforma regolativa e del processo di AIR.

<sup>4</sup> *Consultion papers* e schede di AIR sono disponibili presso il sito dell'esecutivo scozzese [www.scotland.gov.uk/consultations](http://www.scotland.gov.uk/consultations).

## 6.2 L'origine e l'evoluzione della riforma della regolazione

Negli anni '80, il governo Thatcher perseguì una politica economica volta a ridurre l'intervento dello Stato nei processi economici. La diffidenza ideologica della "nuova destra" verso il *big government* mosse i governi conservatori a ridisegnare i confini dello stato ed a tagliare la spesa pubblica (Rhodes 1995:316)<sup>5</sup>. Vi fu infatti la volontà di introdurre ampi cambiamenti nelle politiche economiche e nel *management* pubblico. D'altronde, erano presenti molteplici e rilevanti pressioni a favore del cambiamento: un ciclo congiunturale negativo, relazioni industriali fuori controllo, la diffidenza dell'opinione pubblica circa il funzionamento della pubblica amministrazione, la formazione a livello internazionale di una nuova modalità di gestione della pubblica amministrazione basata su tecniche e metodologie di *management* direttamente importate dal settore privato per accrescere l'efficienza della burocrazia, il *New Public Management* (ibid.).

Un processo di riforma di così ampia portata non poteva escludere la politica regolativa divenuta, a partire dagli anni '80, la principale leva a disposizione dei governi occidentali per attuare i loro programmi. Una ideologia critica nei confronti dell'intervento pubblico fu alla base dei processi di *deregulation* e di privatizzazione. La spinta riformatrice dei governi conservatori non fu soltanto ideologica, ma fondata sulle teorie economiche della scuola della *public choice*, che avevano evidenziato i fallimenti dell'intervento pubblico e della politica regolativa (Regonini 1984). Una lista di libri degli economisti liberisti della scuola austriaca (e della *public choice* in genere) fu distribuita per volontà del governo a tutti gli alti funzionari pubblici, in un contesto di cambiamento culturale in cui gli istituti di ricerca di orientamento liberista trovavano per la prima volta spazi politici ragguardevoli (Bosanquet 1981; Cockett 1995).

Condividendo tali teorie economiche e abbracciando le ideologie del libero mercato, i conservatori ritennero vitale innestare un processo di eliminazione o riduzione degli oneri della regolazione gravanti sulle imprese. L'uso della regolazione fu ritenuto eccessivo in un sistema economico considerato capace di fronteggiare autonomamente i rischi connessi ai processi di produzione e di consumo. Inoltre, la complessità della regolazione creò un forte scontento tra le imprese, maldisposte ad accettare ulteriori oneri amministrativi: un preludio a una possibile crisi di credibilità del processo regolativo.

Soddisfacendo le richieste delle imprese di operare e produrre in modo più libero, l'obiettivo dichiarato nella *Deregulation Initiative* (vedi scheda 6.1) divenne quello di abbattere i costi della regolazione amministrativa e sociale. Tale obiettivo integrò la più vasta riforma della regolazione economica, soprattutto attraverso un vasto piano di privatizzazione delle imprese statali e della amministrazione pubblica, con l'ingresso di imprese private nella gestione dei servizi pubblici.

Ma quali erano i presupposti teorico-ideologici di un'iniziativa che si prefiggeva di incrementare la competitività delle imprese nazionali in un contesto di Mercato Unico, liberando parte delle risorse econo-

<sup>5</sup> Si veda inoltre Hood (1994) e Swann (1989).

## Scheda 6.1 - La Deregulation Initiative

Nel 1985 il Governo Thatcher introdusse la *Deregulation Initiative* che rappresentò l'elemento catalizzatore della riforma regolativa. Tale iniziativa si caratterizzò per le seguenti azioni:

- razionalizzazione e semplificazione delle regolazioni;
- abolizione di normative obsolete ed inefficaci;
- introduzione dell'analisi dei costi di adeguamento (*Compliance Cost Assessment*).

L'assenza di chiare disposizioni su come applicare l'analisi dei costi di adeguamento e su come utilizzare le informazioni sui costi di adempimento furono una delle ragioni della sporadica e non omogenea produzione di *assessments* (Boden et al 1996: 6). L'obiettivo di ridurre la mole della regolazione fu così, in effetti, sostanzialmente mancato. Questo fallimento portò nel 1992 il governo Major a rilanciare la *Deregulation Initiative*, modificando tuttavia l'impostazione dell'analisi dei costi di adeguamento. Inoltre, nel 1994 fu approvato il *Deregulation and Contracting Out Act*, nel tentativo di abbattere in modo consistente la quantità di regolazione vigente. Questa legge concesse un esteso potere al governo, che poteva così modificare od abrogare la legislazione primaria evitando l'intervento parlamentare. Previo parere delle commissioni parlamentari competenti, che verificano il rispetto del *Deregulation and Contracting Out Act*, il governo è autorizzato ad emendare una legge primaria con una proposta governativa, a condizione che questa riduca i costi e gli oneri regolativi per le imprese e le organizzazioni del terzo settore.

Nonostante questo esteso potere, la legge è stata applicata in modo sopradico e su aree di regolazione marginali, non ottenendo i desiderati risultati di semplificazione amministrativa: soltanto 48 *Deregulation Orders* sono entrati in vigore tra il 1995 e il 2001.<sup>6</sup> Questi magri risultati, comunque, non devono ingannare circa il successo ottenuto dai governi conservatori sul versante della deregolazione: il governo Major era riuscito a pubblicare 605 proposte di *deregulation*, frutto del lavoro di apposite *task forces* di semplificazione normativa (Froud et al 1998:4; Industry Commission 1996:94). Queste *task forces* venivano coordinate da un'unità centrale, la cosiddetta Deregulation Task Force, che affiancò la Deregulation Unit nell'attività di deregolazione avvalendosi di consultazioni che permisero di coinvolgere la società civile nel processo regolativo (specie le organizzazioni imprenditoriali, che furono così messe nelle condizioni di meglio rappresentare le loro istanze).

Grazie a questa iniziativa, le attività di consultazione, che erano state escluse fin dagli anni '40, sono state reintrodotte nel processo regolativo (Industry Commission 1996:95). La *Deregulation Initiative* ha riformato la consultazione sia nell'ambito di applicazione che nella procedura di attuazione; ha esteso il novero dei gruppi e delle rappresentanze da consultare, prestando particolare attenzione alle piccole e medie imprese; ha standardizzato la presentazione e la raccolta di informazioni connesse alla consultazione; ha reso il processo di consultazione più accessibile, grazie alla pubblicazione dei risultati della stessa; ed, infine, ha utilizzato la consultazione nell'ambito della procedura di riesame critico delle normative esistenti.

<sup>6</sup> Fonte: [www.cabinet-office.gov.uk/regulation](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation)

niche impiegate nell'osservare le disposizioni regolative? Il tema dell'eccesso di una regolazione ritenuta colpevole di soffocare le imprese, scoraggiandone l'innovazione e la competitività, divenne la questione principale della politica (de)regolativa. Profonda era la convinzione dei *Tories* che nella pubblica amministrazione vi fosse la tendenza a ricorrere alla regolazione in modo "irrazionale", nel senso di privo di un fondamento basato sull'analisi dei costi di adeguamento (Froud e Ogus 1996). Come già ricordato, le teorie economiche della *public choice*, inclini ad evidenziare i fallimenti della regolazione dovuti alla propensione dei regolatori a perseguire i propri interessi personali, furono il caposaldo della riforma della regolazione. Conseguentemente, il controllo del processo regolativo divenne l'obiettivo perseguito dai governi conservatori per:

- a) deregolare, intendendo con ciò la riduzione della quantità delle norme;
- b) minimizzare i costi di adempimento a carico delle imprese;
- c) modificare la cultura della pubblica amministrazione (Froud et al 1998:4).



Nel perseguire un così ambizioso obiettivo, il governo era consapevole della necessità di una riforma amministrativa che affrontasse in un modo sistematico il problema dell'eccesso di regolazione (Froud et al 1998:2). Infatti, si riteneva che l'applicazione di tecniche economiche e contabili nelle procedure di formulazione delle regolazioni fosse l'unica soluzione per razionalizzare le decisioni amministrative. Quindi, le proposte di nuova regolazione dovevano essere assoggettate ad un'analisi strutturata eseguita dalle amministrazioni proponenti che valutassero l'impatto della regolazione sulle imprese.

Nel 1986, per mezzo di un *Concordat*, una direttiva di carattere amministrativo senza alcun valore formale, tutte le amministrazioni proponenti furono invitate a fissare degli obiettivi specifici di riduzione della quantità della regolazione relativa alle materie di propria competenza, nonché ad utilizzare un sistema di analisi dei costi di adeguamento (*Compliance Cost Assessment*, CCA d'ora in poi). L'analisi dei costi di adeguamento è un documento formale e strutturato volto ad informare i ministri, e più in generale i *policy makers*, dei probabili costi di adeguamento per le imprese di ciascuna proposta regolativa. L'analisi tuttavia non toccava le altre eventuali parti interessate dal provvedimento (come cittadini, consumatori e pubblica amministrazione). Il *Concordat* prevedeva anche l'istituzione di una *task force*, situata presso il Cabinet Office, con il ruolo di assistere l'amministrazione nella redazione delle CCA e di monitorare la qualità delle analisi effettuate. Questa unità amministrativa preposta alla guida della politica della regolazione fu inizialmente denominata Enterprise and Deregulation Unit. Prestando attenzione ai cambiamenti di denominazione e di localizzazione di questa unità amministrativa è possibile ripercorrere i mutamenti susseguitesisi nella filosofia e negli obiettivi della politica regolativa del governo. Ciò ci consente di formulare le seguenti considerazioni:

1. l'avvio della riforma della regolazione fu caratterizzato dalla presenza di forti personalità, individuate dai governi Thatcher e Major per svolgere un ruolo di leadership nella *Deregulation Initiative*;
2. con la creazione delle prime unità (centrali e dipartimentali) il network di controllo che attualmente caratterizza il modello istituzionale dell'AIR è andato via via sempre meglio strutturandosi.

L'evoluzione dell'AIR può essere compresa osservando le metodologie che si sono avvicinate nel sistema di valutazione. La metodologia utilizzata può infatti essere considerata un buon indicatore per rilevare come mutano gli obiettivi perseguiti con la politica regolativa. Fino al 1996, l'esperienza inglese si è contraddistinta per l'enfasi sui costi di adeguamento, ai quali dedicheremo la maggior parte di questo paragrafo.

### **6.2.1 Il contenuto e la metodologia dell'analisi dei costi di adeguamento**

Inizialmente, l'analisi dei costi di adeguamento fu impiegata soltanto per valutare gli *Statutory Instruments* (vedi par. 6.1) che avrebbero comportato un prevedibile impatto negativo sulle imprese. Più tardi, oggetto di analisi furono anche i *Private Members' bills*; infine, nel 1993 il governo estese il controllo dei costi di adeguamento a tutta la legislazione primaria. L'analisi divenne quindi parte integrante del-

## Scheda 6.2 - Le fasi essenziali della riforma della regolazione nel Regno Unito

- Primi anni '80 - Avvio della liberalizzazione e privatizzazione dei mercati che offrono servizi di pubblica utilità.
- 1985 - Il governo Thatcher forma una commissione interministeriale, che rappresenta l'avvio della *Deregulation Initiative*, con il compito di valutare gli effetti del sistema regolativo sulle imprese di piccole dimensioni.
- 1986 - Viene istituito il *Compliance Cost Assessment*. Contestualmente, viene istituita la *Employment and Deregulation Unit* presso il Cabinet Office, che viene successivamente trasferita presso il Dipartimento per l'occupazione. Vengono create delle unità distaccate presso ciascuna amministrazione con il compito di svolgere l'analisi dei costi di adeguamento e di esaminare gli assetti regolativi di competenza.
- 1991 - Il governo Thatcher introduce la carta dei diritti del cittadino (*Citizen's Charter*), con lo scopo di migliorare la qualità dei servizi pubblici e di razionalizzare la spesa (Rhodes 1995: 329). Tale carta si fonda su alcuni principi che hanno autenticamente innovato il modo in cui vengono erogati i servizi pubblici: l'accessibilità alle informazioni sulla gestione dei servizi; la possibilità per il cittadino di scegliere il servizio ritenuto più adeguato; l'offerta economica ed efficiente dei servizi anche con l'ausilio di meccanismi e rimedi correttivi.  
Cambia di nome la *Employment and Deregulation Unit*, che viene denominata *Deregulation Unit* ora collocata presso *Department of Trade and Industry*.
- 1992 - Il governo Major rilancia la *Deregulation Initiative*. Vengono istituite sette *task forces*, coordinate da un'unità centrale (la *Deregulation Task Force*) posta presso il Cabinet Office, con il compito di identificare quelle aree regolative caratterizzate da un eccesso di regolazione tale da contrastare lo sviluppo e l'efficienza delle imprese.  
Viene modificato l'originario formato del *Compliance Cost Assessment*.
- 1994 - Viene emanato il *Deregulation and Contracting Out Act* che concede al governo ampi poteri di emendare o revocare la legislazione ordinaria tramite normative di rango secondario.
- 1995 - Il governo Major pubblica un documento sulle condizioni della competitività dell'industria britannica, proponendo ulteriori misure e/o iniziative di deregolazione.  
La *Deregulation Unit* viene di nuovo trasferita presso il Cabinet Office.
- 1996 - Il *Regulatory Appraisal* viene introdotto nell'AIR, cambiando la filosofia nel processo di valutazione della regolazione. La *Deregulation Unit* viene rinominata *Better Regulation Unit*, riflettendo la volontà del governo Major di indirizzare la riforma della regolazione verso il miglioramento della qualità della regolazione.
- 1997 - Viene creata la *Better Regulation Task Force*.
- 1998 - Viene approvato il *Competition Act* che rafforza il potere discrezionale del *Office of Fair Trading*, l'agenzia governativa per la politica della concorrenza.  
Il governo Blair introduce il *Regulatory Impact Assessment* che adotta l'analisi costi-benefici per valutare l'impatto della regolazione.
- 2000 - Viene istituito lo *Small Business Service*, unità indipendente che ha il compito di sensibilizzare la pubblica amministrazione sulle esigenze delle imprese di piccole dimensioni.  
La *Better Regulation Unit* cambia nome ancora una volta. Il nuovo è *Regulatory Impact Unit*. Viene pubblicata una nuova versione della guida all'AIR.
- 2001 - Il *Deregulation and Contracting Out Act* viene emendato con il *Regulatory Reform Act*, una nuova legge che semplifica ulteriormente la procedura di revisione della legislazione esistente. Il Cabinet Office dichiara che questa nuova normativa permetterà alle imprese di risparmiare circa 100 milioni di sterline<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Fonte: [www.cabinet-office.gov.uk](http://www.cabinet-office.gov.uk)

*l'Explanatory and Financial Memorandum*, documento che accompagna ciascuna proposta di legge che il governo presenta al parlamento (Boden e Froud 1996:334-335).

Per quanto riguarda la normativa comunitaria, fin dal 1989 le proposte di nuova regolazione di fonte comunitaria vengono sottoposte ad analisi dei costi di adeguamento ed incluse nel memorandum che accompagna le direttive sottoposte al vaglio del parlamento britannico. L'intento politico perseguito con la valutazione della regolazione comunitaria è sempre stato diverso da quello dell'analisi della regolazione di origine nazionale. Le attuali e specifiche funzioni e peculiarità del sistema di valutazione della legislazione comunitaria sono trattate nel paragrafo 6.4.2.

Ci sono state tre versioni dell'analisi dei costi di adeguamento. La metodologia originaria, risalente al 1986, fu modificata nel 1992, e ancora nel 1996. La guida del 1986 richiedeva una valutazione, in termini monetari ove possibile, dei benefici che la proposta regolativa avrebbe apportato al contesto economico generale, specificando i vantaggi per i consumatori, le imprese e le autorità pubbliche responsabili dell'attuazione e dell'osservanza della legge.<sup>8</sup> Differentemente, la guida del 1992 richiedeva soltanto una breve descrizione dei benefici regolativi, evidenziando la volontà politica di persistere nell'attività di *deregulation* (Froud et al 1998:35). Questa diversità di approccio nei due primi standard di CCA riflette l'incertezza vissuta dal Governo nella scelta del modello metodologico da utilizzare. Le raccomandazioni finali di un gruppo interministeriale creato con il compito di vagliare le possibili soluzioni per ridurre gli oneri complessivi della regolazione sostenuti dalle imprese furono chiaramente influenzate dal modello americano, che è imperniato sull'analisi costi-benefici (Froud et al 1998:11). I giudizi espressi furono a favore di un sistema di valutazione che enfatizzasse i costi di adempimento per le imprese, ma comunque comprensivo dei benefici della regolazione (ibid.). D'altro canto, il *white paper* successivo alle conclusioni del gruppo interministeriale stabilì che l'analisi avrebbe dovuto strutturarsi sul concetto di costo di adeguamento (Froud et al 1998:12). Il risultato fu che, differentemente dal modello americano, la pubblica amministrazione britannica non fu indirizzata verso una vera e propria analisi costi-benefici, dato che una mera descrizione dei benefici fu ritenuta più che sufficiente.

I due modelli si differenziavano anche nel disegno istituzionale. Negli Stati Uniti, il sistema di valutazione della regolazione è stato istituito dal Presidente Reagan per mezzo di un *Executive Order* che disciplina tutte le autorità regolative, richiedendo alle stesse di dimostrare che le proposte di nuova regolazione comportino dei benefici netti per la collettività.<sup>9</sup> Diversamente, limitandosi alla approvazione di un *Concordat*, di per sé in grado di fornire soltanto delle direttive non vincolanti per la pubblica amministrazione, il governo britannico non imponeva alcun obbligo formale. Inoltre, l'unità governativa responsabile di monitorare il processo di valutazione, l'attuale Regulatory Impact Unit (RIU d'ora in poi), non ha alcuna facoltà di intervenire modificando sostanzialmente le proposte di nuova regolazione. Tale potere, invece, è stato assegnato all'Office of Management Budget che negli Stati Uniti controlla qualitativamente le analisi compiute (Froud e Ogus 1996).

### 6.2.1.1 La struttura dell'analisi dei costi di adeguamento

L'analisi dei costi di adeguamento doveva comprendere una lista delle categorie di imprese destinatarie del provvedimento regolativo, identificando sia la numerosità sia le caratteristiche salienti delle imprese stesse (come concentrazione geografica, fatturato, percentuale di export sulla produzione totale). Dal 1996 nell'analisi sono state incluse tutte le organizzazioni di volontariato e in genere del terzo settore. Una scelta che crediamo non fosse fondata su una modificazione dell'orientamento metodologico generale dell'analisi dei costi di ade-

<sup>8</sup> Ad esempio, il regolatore era tenuto a quantificare i risparmi per il servizio sanitario nazionali ottenibili da una determinata proposta regolativa (Froud et al 1998: 35).

<sup>9</sup> Vedi Sarpi in questo Volume.

guamento. È presumibile, infatti, che il governo Major si fosse semplicemente accorto dell'erroneità della scelta di escludere una parte consistente dell'economia britannica (quella del terzo settore, appunto) limitandosi al solo privato *for profit*.

Il perfezionamento della metodologia utilizzata nell'AIR è facilmente comprensibile analizzando le tecniche indicate per la quantificazione dei costi di adeguamento o conformità. Inizialmente, la guida del 1986 richiedeva di stimare i costi totali di adeguamento per le imprese fornendo anche dei dati indicativi (Froud et al 1998:46). Le successive versioni della guida trattavano esaurientemente il procedimento di quantificazione dei costi di adeguamento (definiti come i costi effettivamente sostenuti per l'acquisto di fattori produttivi necessari per l'adeguamento alla normativa), richiedendo stime monetarie puntuali ed introducendo il concetto di prezzo ombra, qualora valori contabili non fossero disponibili o appropriati (ibid.). Una definizione che facilitò la quantificazione dei costi regolativi, a discapito però del rigore dell'analisi. Infatti, è molto probabile che nel medio e lungo termine l'impatto negativo sulle imprese sia decisamente inferiore alla stima dei costi per l'acquisto dei fattori produttivi, per via del trasferimento dell'aggravio dei costi produttivi sul prezzo di vendita. E la CCA non rilevava l'effetto di trasferimento dei costi regolativi sui prezzi di vendita, dato che l'impatto sui consumatori era escluso dall'analisi.

Con la rilevazione dei costi di adeguamento in riferimento ad un campione di imprese destinatarie del provvedimento regolativo, la procedura di quantificazione dei costi di adeguamento è andata gradualmente strutturandosi. L'individuazione di un'*impresa tipica* è stata introdotta per presentare i costi di adeguamento (classificati in costi una tantum e costi ricorrenti), come una porzione del fatturato complessivo di un'impresa, così da identificare l'onerosità di una determinata proposta regolativa (Boden e Froud 1996:536-537). Una prescrizione che fu tuttavia largamente disattesa (ibid.). Si mancava così lo scopo principale del sistema di valutazione, che era quello di individuare le ipotesi regolative che presentassero costi troppo onerosi per le imprese.

Nel 1994 è stato introdotto il *Small Business Litmus Test*, che consiste nell'includere due o tre imprese di piccole dimensioni interessate dalla proposta regolativa da introdurre in un *panel* al fine di verificare la sostenibilità del provvedimento. Il risultato di questa forma di consultazione veniva incluso nel documento finale di CCA (Boden e Froud 1996: 537).

Una descrizione di come i costi di adempimento possano influire sulla *competitività* delle imprese britanniche è stata richiesta fin dal 1990. L'analisi dei costi di adeguamento, però, si concentrava esclusivamente sul settore industriale disciplinato dalla proposta regolativa, tralasciando gli effetti della regolazione su tutte quelle imprese situate a valle o a monte del processo produttivo, ovvero in settori complementari (Froud et al:37). Quindi, anche in questo caso la lacuna della metodologia – concentrare l'analisi soltanto sui costi diretti delle

imprese – non permise una completa valutazione dell’impatto sulla competitività. Inoltre, basandosi sull’errato presupposto che le direttive comunitarie fossero recepite uniformemente da tutti gli stati membri e fossero quindi neutrali con riferimento alla competitività, i regolatori molto spesso non ebbero premura di sondare l’impatto della legislazione comunitaria sui costi industriali delle imprese nazionali (Boden et al 1998:36). Questo aspetto ha recentemente catturato l’attenzione dei politici e degli imprenditori per le accuse delle camere di commercio britanniche nei confronti del legislatore nazionale, reo di recepire zelantemente le direttive comunitarie rispetto agli altri legislatori degli altri stati membri, erodendo la competitività dell’economia inglese (Financial Times 27 dicembre 2000).

Il miglioramento dei processi di consultazione è stato una delle innovazioni più pregevoli dell’analisi dei costi di adeguamento. Grazie alla CCA, la consultazione è divenuta una parte essenziale del processo di valutazione. La consultazione con le imprese si avviava sulla base di stime prodotte dalla amministrazione sui costi di adeguamento (Froud e Ogus 1996:231); si riteneva infatti che una chiara quantificazione dei costi facilitasse la comprensione delle proposte regolative ed il reperimento di informazioni e commenti dalle imprese. Nonostante ciò, le prime esperienze di consultazione furono caratterizzate da rilevanti difficoltà nell’ottenere stime e commenti dalle imprese (Froud e Ogus 1996:231). Questa problematicità può essere connessa al fatto che la CCA non era stata sufficientemente promossa presso i rappresentanti delle imprese come uno strumento di comunicazione in grado di interpretare le loro esigenze nel processo regolativo.

La sezione *Monitoring and Review*, inclusa nell’analisi con il secondo adattamento del 1996, ha indotto le amministrazioni proponenti a preparare dei piani per monitorare i costi reali della regolazione, così da essere comparati con le stime effettuate ex ante (Froud et al 1998:37). Infine, la sezione *enquiry*, che indicava il nome del responsabile per la redazione della CCA al quale rivolgersi per ottenere informazioni o fornire commenti sulla proposta regolativa, ha reso tutto il processo di valutazione più aperto e trasparente.

### **6.2.1.2 Concetti metodologici**

Il processo di analisi dei costi di adeguamento era composto da concetti e principi, tuttora attuali, che hanno strutturato il sistema di governo della regolazione in Gran Bretagna. Tutte le guide della CCA enfatizzarono l’esigenza di predisporre l’analisi contestualmente all’individuazione da parte del *policy maker* dell’opzione regolativa. Quindi, il fattore tempo è sempre stato considerato essenziale per un’efficace analisi: solo se tempestivamente sviluppata essa può influire sulle decisioni e sull’operato del regolatore. Tale concetto è stato recentemente rafforzato dalla attuale guida al *Regulatory Impact Assessment*, che ha consolidato la procedura di analisi richiedendo la redazione di ben tre documenti che precedono quello finale da presentare in parlamento.

Un'altra componente del processo di analisi dei costi di adeguamento, che è bene considerare, è la pubblicità delle CCA, che è stata parte essenziale della strategia di deregolazione. I dati sui costi di adempimento delle imprese dovevano essere di pubblico dominio. Così facendo, si intendeva sottoporre la pubblica amministrazione al giudizio della società civile, incrementando la trasparenza dell'analisi ed il senso di responsabilità dell'amministrazione stessa (Boden et al 1996: 16-17).

Per ottenere tutto ciò, la standardizzazione del formato di CCA è stata cruciale. Ha facilitato il controllo sulla attendibilità dei dati e la verifica dell'utilità e della qualità dell'analisi compiuta. Nonostante ciò, in moltissimi casi i risultati presentati nei documenti finali erano tra loro molto disomogenei (Boden e Froud 1996:533). Tale discrepanza può essere attribuita alle specifiche peculiarità di ogni proposta di regolazione che condiziona sia la metodologia che i contenuti della valutazione. Ma la varietà nei risultati delle analisi può essere anche spiegata dal diverso atteggiamento e dalla familiarità che ciascuna amministrazione proponente può avere nei confronti degli strumenti economici applicati al processo regolativo.

Questa breve descrizione dei contenuti dell'analisi dei costi di adeguamento ha inevitabilmente evidenziato alcune delle problematiche di un'analisi finalizzata all'impatto regolativo sulle imprese. Quali sono i limiti della metodologia di una analisi dei costi di adeguamento? Per quali motivi questo approccio è risultato troppo riduttivo? Cosa ha spinto i governi inglesi ad andare oltre i costi di adeguamento? Quali sono, in definitiva, le ragioni di questa evoluzione dell'AIR? È a questi temi che rivolgiamo ora la nostra attenzione, evidenziando anche le lezioni da apprendere da un sistema di valutazione della regolazione incentrato su obiettivi semplici e facilmente raggiungibili.

### **6.2.2 Dai costi di adeguamento...**

Le tecniche usate nel produrre la CCA erano state volutamente mantenute semplici ed elementari. Per esempio, pur classificando i costi in ricorrenti ed una tantum, la guida non richiedeva l'attualizzazione dei costi distribuiti in un ampio arco temporale (Boden e Froud 1996: 540-541), a discapito del rigore e dell'efficacia della analisi. La scelta del governo di utilizzare delle tecniche molto semplici può essere dovuta a considerazioni circa le effettive capacità dell'amministrazione pubblica; molti dei *civil servants* erano infatti completamente digiuni di concetti e metodologie economiche. A favore di tale decisione può aver giocato la consapevolezza della mancanza di risorse finanziarie da investire nel governo della regolazione. Inoltre, nel processo di determinazione dei costi di adempimento si riscontrava una notevole discrezionalità da parte degli analisti, indebolendo l'impianto logico e metodologico che aveva l'obiettivo di controllare l'attività regolativa.

Tralasciando le considerazioni in merito alla scelta metodologica più appropriata da adottare in un sistema di valutazione della regolazione, più esponenti del mondo accademico inglese criticarono il modello di CCA, in quanto esclusivamente focalizzato sull'analisi dei costi di adempimento connessi all'acquisto dei fattori produttivi

necessari alle imprese per conformarsi alle disposizioni regolative. L'esclusione dall'analisi dei costi secondari o indiretti<sup>10</sup>, che possono avere un impatto maggiore per la competitività delle imprese, non fu coerente con tutto l'impianto logico dell'analisi basato sulla riduzione degli oneri e dell'impatto della regolazione sulle imprese (Froud et al 1998; Froud e Ogus 1996; Boden e Froud 1996).

Un'altra critica mossa al sistema della CCA è relativa alla consultazione: le imprese erano la principale fonte di informazioni e di dati sui costi di adempimento (Froud et al 1998: 39). Di conseguenza, le imprese e le loro organizzazioni di rappresentanza erano indotte a sovrastimare i loro costi di adempimento (Froud e Ogus 1996:231). L'asimmetria informativa non permetteva ai regolatori, anche se obiettivamente diffidenti verso i dati forniti dalle imprese, di verificare l'attendibilità di tali stime dei costi di adempimento. Infatti, nonostante che la procedura di consultazione si componesse di una fase iniziale di valutazione condotta dall'amministrazione proponente e di una successiva valutazione sulla veridicità delle stime fornite dalle imprese, anche per mezzo di consultazioni effettuate da statistici e consulenti esterni imparziali, il rischio di avere stime inattendibili fu evidente (Froud e Ogus 1996:231). Ciò radicò il sospetto che da un'amministrazione troppo lontana dai problemi delle imprese si stesse passando ad un'amministrazione troppo dipendente – al limite catturata – dal mondo produttivo. Attualmente, una soluzione a tale problema è stata trovata aprendo le consultazioni per coinvolgere tutte le parti interessate al provvedimento regolativo. Infatti, un confronto sulle stime tra le diverse categorie sociali ha il pregio di rendere più veritiere le quantificazioni dei costi di adeguamento. Inoltre, fu evidente la tendenza delle imprese consultate ad imputare le stime per l'acquisto di fattori produttivi a costo pieno, non curandosi di evidenziare come alcuni di tali fattori fossero già presenti nell'organizzazione dell'impresa (Froud et al 1998: 46). In altre parole, l'adempimento delle prescrizioni regolative può in molti casi ottenersi attraverso una meno costosa riorganizzazione interna dell'attività produttiva<sup>11</sup>.

È opportuno anche considerare che una corretta AIR, quale che sia la tecnica usata, deve riferirsi al concetto di effetto netto della regolazione; ossia l'impatto che si avrebbe con l'emanazione della proposta regolativa al netto delle conseguenze correlate alla situazione attuale. Quindi, nel caso della CCA l'effetto netto dovrebbe riferirsi alla differenza tra i costi stimati per conformarsi alle nuove disposizioni regolative ed i costi di adempimento attualmente sostenuti dalle imprese, essendo rari i casi di una completa assenza di regolazione. Quando le nuove disposizioni riducono gli oneri a carico delle imprese tale differenza può essere negativa<sup>12</sup>. Ma il processo di CCA non fu concepito per evidenziare i costi di adempimento già presenti ed associati ad una regolazione esistente: il che costituisce un altro difetto metodologico presente nel processo di valutazione (Froud et al 1998: 46-47).

Considerando tutti i limiti nella tecnica di analisi, è chiaro che la priorità politica durante la lunga stagione dei conservatori al potere fu quella di diffondere e di far assimilare alla pubblica amministrazione

<sup>10</sup> I costi indiretti sono quelli correlati alla riduzione di innovazione e competitività prodotta da una determinata regolazione, mentre quelli diretti sono connessi all'acquisto di fattori produttivi necessari all'adempimento della regolazione stessa.

<sup>11</sup> Anche se, ovviamente, la riorganizzazione di una unità produttiva od amministrativa comporta a sua volta dei costi di difficile quantificazione (Froud et al 1998: 46).

<sup>12</sup> I costi di adempimento stimati sono inferiori a quelli attuali.

uno strumento di valutazione della regolazione pensato soprattutto come meccanismo di *cambiamento culturale e di controllo della pubblica amministrazione stessa*. Tale scopo fu perseguito a discapito della coerenza dell'impianto metodologico con gli stessi obiettivi di *deregulation*. Fermiamoci un attimo sulla questione della coerenza. Uno dei punti salienti dell'AIR consiste nella comparazione di alternative alla regolazione. Tuttavia le versioni della guida CCA del 1986 e del 1992 non imponevano ai regolatori di confrontare le opzioni tra loro. In altre parole, le prime versioni della CCA richiedevano soltanto di motivare l'esclusione delle alternative alla regolazione; ma non era richiesta nessuna comparazione dei costi di adeguamento per ciascuna delle possibili opzioni regolative. Quindi, si può sostenere che il modello metodologico britannico si discostava anche da una analisi costi-efficacia in senso stretto: il suo obiettivo era difatti quello puro e semplice di quantificare i costi di adeguamento delle imprese.

L'adozione della CCA seguì una strategia realistica: piuttosto che utilizzare un'analisi costi-benefici o costi-efficacia, fu adottato un modello metodologico meno ambizioso, coerente con lo scopo squisitamente politico di dar voce alle imprese nel processo regolativo (Froud e Ogos 1996:233). L'obiettivo politico fu quello di "educare"- "forzare" i regolatori a prestare maggior attenzione ai costi di adempimento per le imprese. A giudizio dei *leaders* conservatori, infatti, la tendenza a regolare eccessivamente era dovuta alla scarsa consapevolezza dell'impatto regolativo sulle imprese. Quindi, il processo regolativo era percepito come difettoso, sbilanciato a sfavore delle imprese, e in questo senso non efficiente.

In altre parole, si può affermare che la scelta di utilizzare una metodologia che non massimizzasse il benessere sociale fu coerente con la volontà dei governi conservatori di far fronte alla carente rappresentanza degli interessi delle imprese, percepita come il maggior difetto del processo regolativo. Ciò considerato, la CCA riuscì a promuovere un certo cambiamento nella cultura della pubblica amministrazione, mettendo a freno il *basic instinct* a regolare. I regolatori britannici sono coscienti che il loro operato provoca delle conseguenze sulle imprese e sull'economia britannica. Comunque, il problema è rimasto quello di conciliare gli obiettivi politici di un determinata amministrazione con l'esigenza di ridurre i costi di adempimento delle imprese. Senza dubbio esistono forti limiti (soprattutto se visti con il senno di poi) della CCA. Ma all'interno di un processo di apprendimento e di evoluzione questa tecnica ha anche rappresentato un modo realistico, e commisurato agli obiettivi politici dei governi degli anni '80, con cui iniziare ad affrontare il tema complesso del governo delle politiche regolative.

### **6.2.3 ...a forme più complete di analisi dell'impatto**

Nella seconda metà degli anni '90 si assiste ad un vero e proprio cambiamento di marcia e di direzione nel governo della politica regolativa. Anzitutto, nel maggio 1996 fu introdotto il *Regulatory Appraisal*, un ulteriore documento da allegare ad ogni bozza di proposta di regola-



zione unitamente all'analisi dei costi di adeguamento. L'analisi delle proposte di nuova regolazione si estese fino a comprendere i benefici connessi alla riduzione del rischio ottenibile con un intervento regolativo. Questa riforma nella metodologia di valutazione coincise con il rilancio della *Deregulation Initiative* operata dal governo Major. La nuova versione dell'iniziativa mirava a conciliare, nella pubblica amministrazione, il perseguimento degli obiettivi politici con la necessità di imporre il minimo onere possibile alle imprese e ad altri soggetti interessati dalle misure regolative (Neville-Rolfe 1998: 245). Ponendo maggiore attenzione ai benefici della regolazione connessi alla tutela della salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza del lavoro, si era riequilibrata l'analisi precedentemente focalizzata ai soli costi di adempimento per le imprese. In virtù di questa riforma, il principio di proporzionalità, in base al quale i costi connessi alla soluzione indicata come preferibile dovrebbero essere giustificati dai benefici, è divenuto un elemento essenziale del governo della regolazione (Froud e Ogus 1996: 233). Comunque, la scelta del governo Major di tener distinti i due documenti sottintendeva l'intenzione di mantenere una forte enfasi sui costi di adeguamento per le imprese, persistendo nell'obiettivo della deregolazione (Froud et al 1998: 36).

La seconda tappa di questo processo di apprendimento si è avuta nel 1998. In quell'anno veniva presentata una guida dal titolo "*Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*", che completava l'evoluzione del processo di analisi della regolazione. Il *Regulatory Impact Assessment* convoglia adesso tutti i costi e i benefici in un'unica analisi, evitando così la stesura di due documenti distinti e separati. Inoltre, l'analisi è divenuta molto più comprensiva, includendo tutti gli oneri regolativi non afferenti alle imprese, precedentemente esclusi, e tutti i possibili benefici che la regolazione può apportare alla collettività (Better Regulation Unit 1998:31). In altre parole, il governo Blair ha posto al centro del sistema di valutazione l'analisi costi-benefici.

Concludendo la nostra analisi sul percorso evolutivo che ha caratterizzato il sistema di valutazione della regolazione, abbiamo visto come quest'ultimo si sia concretizzato nel progressivo impegno ad utilizzare tecniche sempre più sofisticate, nel perfezionamento delle procedure connesse all'analisi e nell'estensione dell'oggetto di analisi. Un susseguirsi di adattamenti ed innovazioni che ha permesso al Regno Unito di raggiungere una posizione di eccellenza tra i paesi OCSE che utilizzano l'analisi dell'impatto della regolazione.

### **6.3 Ambito di applicazione e processo dell'AIR**

L'introduzione del sistema di valutazione dei costi di adempimento per le imprese nel 1986 ha generato nella struttura amministrativa britannica un procedimento per il controllo delle proposte di nuova regolazione. Dopo aver illustrato il processo di evoluzione degli strumenti, nei successivi paragrafi vengono illustrate le peculiarità dell'attuale sistema di valutazione della regolazione, incentrato sull'analisi

costi-benefici, come emerge dalla pubblicazione della recente versione della guida (agosto 2000) al *Regulatory Impact Assessment*.

### 6.3.1 I provvedimenti oggetto dell’AIR

L’ambito di applicazione della procedura di valutazione della regolazione è mutato contestualmente all’evoluzione del controllo della regolazione stessa. Come abbiamo visto, infatti, l’AIR, originariamente adottata soltanto con riferimento alla legislazione secondaria (*Statutory Instruments*), è stata estesa a tutte quelle normative di origine sia governativa che parlamentare che abbiano un prevedibile impatto sulle imprese e sulle organizzazioni di terzo settore. Inoltre, anche le proposte di direttive comunitarie vengono sottoposte ad uno specifico procedimento amministrativo al fine di valutarne l’impatto economico.

Le amministrazioni proponenti sono dispensate dallo svolgere l’analisi quando la proposta regolativa produca conseguenze economiche trascurabili sulle imprese (RIU 2000:4). A questo riguardo la RIU, su un totale di quasi 500 proposte regolative, aventi un impatto economico, ne ha ritenute non trascurabili e quindi meritevoli di essere sottoposte ad AIR solo 170. Quindi, anche in assenza di un ordine di grandezza monetario che definisca quando una regolazione sia “trascurabile”, il processo di AIR ha comunque posto in essere un meccanismo in grado di selezionare le proposte di regolazione sulle quali impiegare risorse umane e finanziarie.<sup>13</sup>

È bene sottolineare che l’AIR non si applica esclusivamente alle iniziative di nuova regolazione. Il già citato *Regulatory Reform Act*, che ha recentemente emendato il *Deregulation and Contracting Out Act*, prevede che la procedura per abolire una legislazione primaria comportante oneri ingiustificati per le imprese e per le organizzazioni di volontariato, comprenda anche la pubblicazione dell’AIR. Quest’ultima risulta infatti essenziale al controllo parlamentare sull’utilizzo da parte dell’esecutivo del potere di deregolare, verificando che tutte le disposizioni siano rispettate e appurando, in particolare, che sia stata svolta un’adeguata consultazione.

### 6.3.2 Gli attori coinvolti nel processo regolativo

Le amministrazioni proponenti hanno un ruolo preminente nel processo di analisi della regolazione. Esse sono incaricate di svolgere l’AIR e di pubblicare un *report* annuale contenente i risultati conseguiti dall’amministrazione medesima attraverso la politica regolativa, dando conto, ad esempio, di come si siano ridotti gli oneri regolativi per le imprese mediante iniziative di deregolazione.

Presso ogni amministrazione sono state costituite delle unità amministrative, le cosiddette Departmental Regulatory Impact Units, che hanno il compito di coadiuvare i responsabili per la redazione delle schede di AIR. Inoltre, per rafforzare il controllo interno, sono stati nominati presso quei dipartimenti, che si contraddistinguono per la loro elevata attività regolativa dei ministri junior competenti per la riforma regolativa, che hanno la responsabilità di attuare la politica regolativa del governo.

<sup>13</sup> Dal 1998, con l’introduzione del Regulatory Impact Assessment le amministrazioni sono tenute ad inviare copia della documentazione al Cabinet Office che riporta nel suo sito internet l’elenco esaustivo delle regolazioni sottoposte ad AIR: nell’anno 1999 si sono contate 117 proposte regolative analizzate, mentre nel 2000 sono state espletate ben 159 analisi. Da questo elenco è inoltre possibile evincere che le amministrazioni maggiormente coinvolte nel processo di AIR risultano essere il Department of the Environment, il Department of Trade and Industry, e il Ministry of Agriculture, Fisheries and Food.

La Regulatory Impact Unit (RIU), posta presso il Cabinet Office, ha il compito di coadiuvare le amministrazioni proponenti nella formulazione di un'efficiente ed efficace regolazione per la tutela degli interessi dei cittadini e delle imprese.

I compiti della RIU possono essere sintetizzati in quattro punti:

- i. promuovere i principi della "buona regolazione";
- ii. supportare l'attività della Better Regulation Task Force;
- iii. individuare ed abrogare le normative non necessarie, obsolete, o troppo onerose con l'ausilio del *Regulatory Reform Act*;
- iv. migliorare la qualità della valutazione dell'impatto, della progettazione e dell'applicazione della regolazione, prestando particolare attenzione alle esigenze e alle necessità delle piccole imprese.

La RIU ha un budget annuale di 2,3 milioni di sterline (anno 2001), ed è composta da una cinquantina di dipendenti, al cui interno si ritrovano le seguenti figure:

- tre analisti di *policy*;
- due economisti;
- quattro esperti in politiche comunitarie;
- tre esperti in relazioni esterne;
- dieci esperti in tecniche di valutazione che affiancano le amministrazioni nella fase di sviluppo e redazione del *Regulatory Impact Assessment Statement*;
- quattro esperti che si dedicano all'analisi della regolazione che disciplina la pubblica amministrazione.

La struttura è completata dallo staff amministrativo, dall'ufficio stampa, e da un esperto legale.

Il Panel for Regulatory Accountability interviene per monitorare la formazione dei nuovi interventi regolativi che coinvolgono più ministeri, smorzando le posizioni discordanti in merito alla proposta e perseguendo una migliore qualità della medesima. Questo *panel*, composto dai ministri del Cabinet Office, dal ministro per la riforma regolativa della amministrazione proponente, dal segretariato di stato per il Department of Trade and Industry, dai responsabili della Better Regulation Task Force e dello Small Business Service, si riunisce prima che le proposte regolative siano presentate al parlamento con l'obiettivo:

- a) di rifarsi ad un quadro generale del programma legislativo del governo;
- b) di trovare una posizione comune tra i vari ministeri, impegnati a motivare oppure ad abbandonare le proposte di legge ritenute controverse dai membri del *panel*;
- c) di incoraggiare le misure di deregolazione.

La Better Regulation Task Force (Task Force d'ora in poi), costituita dal governo britannico nel 1997, è un'unità indipendente e di consulenza in tema di regolazione. I suoi membri provengono dal mondo imprenditoriale, dalle associazioni di cittadini e consumatori, e da quella parte dell'amministrazione pubblica responsabile per l'applicazione della regolazione. La Task Force è situata all'interno del Cabinet Office; la Regulatory Impact Unit le fornisce supporto e collaborazione.

Il compito della Task Force è quello di consigliare il governo britannico sulle modalità per incrementare l'efficacia, la credibilità, l'affidabilità e l'accettabilità della regolazione. In altre parole, la Task Force esprime pareri sulle proposte di regolazione e valuta il livello qualitativo dell'assetto regolativo esistente. Attraverso consultazioni mirate, la Task Force produce relazioni contenenti raccomandazioni su specifiche aree della regolazione, alle quali i ministri interessati sono tenuti a rispondere entro 60 giorni dalla pubblicazione delle relazioni stesse (Better Regulation Task Force 2000).

Per svolgere le sue funzioni, la Task Force segue cinque principi.

1. **Trasparenza.** Le ragioni e la decisione di ricorrere alla regolazione dovranno essere chiaramente esplicitate. Le consultazioni delle parti interessate dovranno essere previste prima dell'adozione della regolazione, che dovrà essere formulata in modo semplice e chiaro.
2. **Accountability.** Il regolatore deve rispondere delle sue decisioni verso i ministri, il parlamento e la pubblica opinione.
3. **Proporzionalità.** La regolazione e le sanzioni dei provvedimenti regolativi dovranno essere proporzionate al rischio specifico che si intende ridurre, considerando tutte le possibili alternative alla regolazione, compresa l'opzione zero. Infine, la regolazione dovrà tener conto della capacità dei destinatari di conformarsi alla normativa.
4. **Coerenza.** Le proposte di regolazione dovranno coesistere con l'assetto regolativo in vigore, includendo anche quello comunitario, e con i diversi obiettivi politici perseguiti.
5. **Efficacia.** La regolazione dovrà essere mirata all'obiettivo e focalizzata sulle esigenze e sulle ragioni che hanno motivato l'intervento, limitando il più possibile effetti indiretti non desiderati.

Tali principi dovranno applicarsi sia alle normative nazionali e comunitarie, sia a tutte le alternative alla regolazione e vengono richiamati sia nell'ultima guida per la redazione della *Regulatory Impact Assessment*, che nella guida alla regolazione comunitaria.

Lo Small Business Service è stato istituito dal governo laburista, nell'aprile 2000, con l'idea di dedicare una specifica organizzazione amministrativa, composta da esperti esterni alla pubblica amministrazione, a rappresentare gli interessi delle imprese di piccole dimensioni nella definizione delle politiche pubbliche. I principali obiettivi del Small Business Service sono quelli di semplificare e migliorare la qualità e la coerenza degli aiuti di stato destinati alle piccole imprese, di supportare tali imprese nell'osservanza della regolazione e di garantire che i loro interessi siano pienamente considerati al momento della formulazione delle politiche del governo ed, in particolare, di quella regolativa. Le amministrazioni proponenti sono tenute a consultare lo Small Business Service, che ha la facoltà di esprimere il proprio giudizio sulla qualità dell'AIR, ogni qualvolta una proposta regolativa abbia effetti sulle piccole imprese.

La missione dello Small Business Service è di influire sulle decisioni politiche ed amministrative che concernono imprese di piccole dimensioni, cosicché la regolazione prodotta risulterà di facile com-

prensione e di semplice osservanza per queste. Infatti, una delle priorità individuata dallo Small Business Service è di semplificare tutta la regolazione sociale ed amministrativa ritenuta eccessivamente onerosa per le piccole imprese.

Ma come interagiscono tra loro questi attori? E qual è il sistema di valutazione della qualità dell'AIR? Di seguito viene illustrato il meccanismo di coordinamento che si è andato strutturando in modo informale nel corso dell'evoluzione dell'AIR. Nel successivo paragrafo, poi, si ripercorrerà brevemente il processo di AIR così come descritto dalla guida all'AIR del Cabinet Office. Page (1998:87-88) osserva che il recente e crescente utilizzo di modalità di monitoraggio e controllo tra i vari ministeri è basato su un modello che ha strette affinità con il concetto di autoregolazione o di co-regolazione. Tale sistema si caratterizza per l'assidua presenza di un'unità centrale capace di incoraggiare ed esortare i ministeri a perseguire politiche amministrative collegialmente concordate. Piuttosto che su un controllo esercitato in virtù di un potere formale derivante da una fonte giuridica, un siffatto sistema di controllo è fondato su un consenso condiviso, all'interno del *Cabinet system* e della pubblica amministrazione, sugli obiettivi da perseguire. Conseguentemente, l'unità centrale, nel caso specifico la RIU, dovrà strutturarsi in modo da diffondere e far comprendere gli obiettivi e gli strumenti della *policy*. Il suo ruolo, quindi, può essere considerato di coordinamento, di consulenza e di assistenza verso le amministrazioni proponenti cui spetta la responsabilità di perseguire gli obiettivi delle politiche pubbliche, compresa quella della regolazione. La struttura burocratica creata per controllare la politica regolativa ha dei componenti sia all'interno che all'esterno delle amministrazioni proponenti. Le forme di controllo presenti all'interno dei ministeri o dipartimenti sono essenzialmente due.

In primo luogo, ogni ministero possiede la sua unità dedicata alla valutazione dell'impatto della regolazione. Composta da due o tre responsabili, la Departmental Regulatory Impact Unit ha il compito di fornire supporto e consulenza nella redazione dell'AIR e controllare la qualità e l'accuratezza delle analisi svolte. È quindi tale unità che effettua il primo controllo sulla qualità dell'AIR.

Generalmente, questa unità è composta da personale che possiede esperienza nell'ambito della valutazione della regolazione. Il suo ruolo è quello di coordinare la RIU centrale con i valutatori presenti in ciascun ministero e di garantire un certa omogeneità nella qualità delle analisi. Omogeneità non facile da ottenere dato che la qualità dell'analisi dipende dalle capacità individuali del responsabile della valutazione, normalmente un funzionario appartenente ad una direzione tecnica, che conosce il problema e ha a sua disposizione le informazioni necessarie sia per identificare le possibili opzioni, sia per quantificare i benefici ed i costi della regolazione.

Formata soltanto da 38 pagine, la guida redatta dalla RIU svolge il prezioso compito di fornire la necessaria metodologia e tecniche di valutazione di base per istruire tutti quegli amministratori che non

hanno alcuna familiarità con concetti e principi economici. Altre guide e manuali sono state invece pubblicate per supportare gli analisti nella risoluzione di problematiche connesse a specifiche fasi della procedura di valutazione. È bene ricordare tra gli altri il *green book* sull'ACB redatto dal Tesoro, che ha instillato una certa cultura economica e di valutazione nella pubblica amministrazione (Virani e Graham 1998: A1-113), e il prezioso manuale sulle consultazioni.

Il ruolo della RIU è di coordinare le diverse unità presenti in ciascun ministero, esercitando una forma di controllo orizzontale (Boden et al 1996: 16). Tale forma di coordinamento-controllo è stata recentemente rafforzata. Alle amministrazioni proponenti è stato richiesto di fornire dei piani contenenti i futuri programmi regolativi al fine di creare un *database*. Una programmazione dell'attività regolativa che permetta alla RIU di incalzare i dipartimenti nel tentativo di avviare l'analisi di impatto fin dalle primissime fasi del processo di formulazione della soluzione di un determinato problema politico, evitando la tentazione di giustificare a cose fatte decisioni politiche già prese.

In secondo luogo, l'evidenza della limitata capacità dell'unità centrale di esercitare un controllo effettivo sulle unità ministeriali, ha fatto sì che il Cabinet Office creasse i presupposti per un meccanismo di coordinamento interno alle amministrazioni (Boden et al 16-17). Infatti, i ministri vengono costantemente sensibilizzati dal Cabinet Office sui temi del governo della regolazione, nel convincimento che gli stessi ministri si faranno successivamente carico di diffondere le principali direttive del governo in merito alla politica della regolazione, presso le loro amministrazioni. Il Panel for Regulatory Accountability è la sede naturale per esercitare tale pressione sui ministri che hanno la responsabilità di garantire la qualità della regolazione e di attuare la politica regolativa del governo.

La pressione sui regolatori, comunque, non è generata esclusivamente all'interno dell'amministrazione proponente; si possono, infatti individuare altre due tipologie di controllo: a) il controllo esercitato da autorità governative e da altre unità della pubblica amministrazione; b) il controllo esercitato dalle parti interessate al provvedimento e più in generale dalla collettività attraverso i media. La prima modalità di controllo è essenzialmente effettuata dalla RIU, ma anche le già citate unità indipendenti - la Better Regulation Task Force e il Small Business Service - interagiscono nel controllo sulla qualità dell'AIR e, più in generale, sulle politiche regolative.

Quanto al controllo esterno alla pubblica amministrazione, l'evoluzione del processo di valutazione, che ha reso l'AIR trasparente ed accessibile, ha permesso la partecipazione di tutte le parti interessate e, più in generale, dell'opinione pubblica, al controllo sull'attuazione della politica regolativa. Ciò è stato reso possibile grazie all'azione della RIU che ha esortato le amministrazioni proponenti a pubblicizzare le AIR effettuate, anche attraverso note informative per i mass media. Conseguentemente, i regolatori non dovranno soltanto dar conto dell'efficienza del loro operato alle categorie degli imprenditori, ma ad una parte potenzialmente assai vasta della collettività.

Il meccanismo di controllo appena descritto vede coinvolti diversi attori. Questi hanno formato un *network* che riesce a coprire tutte le fasi del processo amministrativo e legislativo che genera la regolazione. Di particolare rilievo è la funzione della Task Force che, grazie alla sua spiccata visibilità presso i media, riesce a diffondere presso un ampio pubblico le priorità e le problematichità in materia di politica della regolazione. Proprio per questa sua visibilità la Task Force è riuscita ad avere un ruolo primario nella promozione e nel monitoraggio della *better regulation policy* presso le più alte strutture politiche dei ministeri. Al contrario, la RIU ha proseguito nel sostenere le strutture più tecniche delle amministrazioni proponenti, che sono di norma fautrici dell'attività regolativa del governo.

Comunque, l'alto numero dei partecipanti al processo di controllo dell'AIR e, in senso più generale, al processo regolativo, può generare problemi nella specificazione e definizione dei ruoli e delle attività assegnati a ciascuna unità di monitoraggio. Problematichità peraltro evidenziate dalla sovrapposizione tra le attività della Task Force e dello Small Business Service, per un verso, e quelle della RIU, per altro verso.<sup>14</sup> È da notare, inoltre, la critica espressa da Hood, Baldwin e Rothstein (2000) nei confronti dei principi di buona regolazione (trasparenza, *accountability*, proporzionalità, coerenza, efficacia) che possono risultare incoerenti, o in contraddizione tra loro. La politica della regolazione, secondo questi accademici britannici, dovrebbe piuttosto basarsi esclusivamente su un solo principio: l'effettività, usando un sistema esaustivo di valutazione della regolazione. Tuttavia, tali principi possono costituire un riferimento utile per trasmettere determinati concetti specifici ai *civil servants*.

### 6.3.3 Il processo di AIR

Visto che la maggior parte delle proposte regolative sono di origine governativa (*Statutory Instruments o Government bills*), il processo di AIR illustrato nella recente guida, *Good Policy Making, A Guide to Regulatory Impact Assessment*, evidenzia i passaggi formali che un'amministrazione proponente è tenuta a seguire, al fine di espletare il processo regolativo. All'amministrazione è innanzitutto richiesto di avviare la procedura di valutazione tempestivamente, evitando il rischio di svolgere l'analisi come giustificativa di una decisione politica già presa. La prima fase del processo di valutazione consiste in una definizione approssimativa dell'esigenza dell'intervento pubblico, evidenziandone i principali effetti attesi. L'amministrazione svolge un'analisi preliminare sfruttando le informazioni già in suo possesso, o facilmente reperibili.

Il documento iniziale dell'AIR (*Initial Regulatory Impact Assessment*) contiene la descrizione del problema, la specificazione dell'obiettivo dell'intervento, l'identificazione dei destinatari e la definizione delle opzioni disponibili, indicandone vantaggi e svantaggi. I destinatari di questa AIR iniziale sono solitamente il ministro od i *policy makers* presenti nell'amministrazione proponente.

Qualora il ministro, sulla base dei primi risultati della valutazione decidesse di procedere alla risoluzione del problema evidenziato, l'a-

<sup>14</sup> Ad esempio, lo Small Business Service è adesso responsabile dello *Small Business Litmus Test*, che in precedenza era di competenza della RIU.

nalisi dovrà strutturarsi, dato che su di essa si fonderanno sia il consenso dei ministri del *Cabinet* in merito alla proposta regolativa, sia le consultazioni con le parti esterne alla pubblica amministrazione. Altro momento di valutazione è l'AIR parziale, un documento che riporta le informazioni e/o le stime sui rischi, benefici, costi e modalità d'attuazione per ciascuna opzione. Tale documento può riportare i risultati di quelle consultazioni informali ritenute necessarie dall'amministrazione proponente per identificare la totalità dei potenziali destinatari del provvedimento regolativo, nonché per selezionare la metodologia più appropriata per dar conto di tutti i possibili effetti regolativi.<sup>15</sup>

Per analizzare i dettagli relativi alle proposte regolative con un impatto che si può prevedibilmente ritenere consistente, la guida raccomanda di formare dei *team* composti da esperti in materie giuridiche ed economiche, analisti di *policy* e, in alcune circostanze, di questo *team* fanno parte anche gli esperti della RIU. L'amministrazione proponente è, infatti, tenuta a consultare la RIU e lo Small Business Service in merito alla proposta regolativa. È da rilevare il ruolo della RIU che concorda con l'amministrazione proponente i contenuti di un ulteriore documento: il *Regulatory Impact Assessment Statement*, anch'esso previsto dal procedimento amministrativo, che non sostituisce, ma anzi completa l'AIR. Il *Regulatory Impact Assessment Statement* è richiesto soltanto nel caso in cui si realizzi una delle seguenti circostanze:

- a) l'impatto previsto è superiore ai 20 milioni di sterline;
- b) il problema stimola una crescente sensibilità presso l'opinione pubblica;
- c) la proposta ricade in quelle aree precedentemente esaminate dalla Task Force;
- d) la proposta regolativa ha un impatto diseguale su determinate categorie sociali.

La redazione dell'AIR parziale rappresenta la decisione dell'amministrazione di ricorrere all'intervento regolativo, dato che essa accompagna la proposta inoltrata sia al Cabinet Office (dove la Regulatory Impact Unit contribuisce in modo determinante al vaglio dell'analisi di impatto preliminare) che ai ministri del *cabinet system* interessati. A questo stadio del processo di formazione della regolazione, l'AIR costituisce lo strumento per ricercare una posizione comune in seno al governo. In sostanza il ministero che vuole proporre un intervento regolativo fa una proposta al Capo del governo tramite il Cabinet Office. Invece, per quanto concerne le proposte di nuova regolazione di origine parlamentare (*Private Members' bill*) anche esse sottoposte ad AIR, la redazione della scheda parziale è il primo stadio del processo di valutazione.

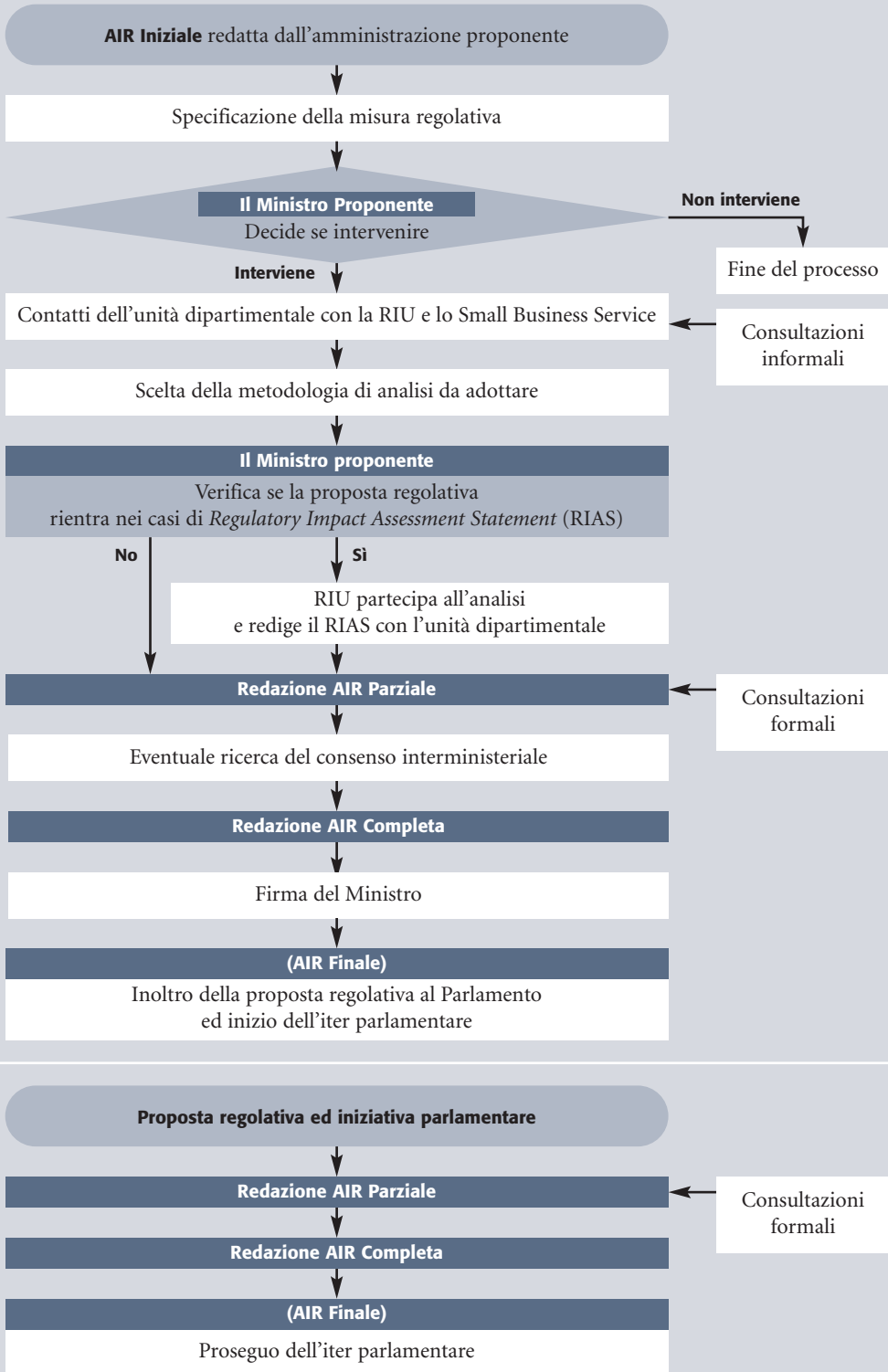
Una volta terminata la consultazione, la scheda di AIR viene presentata al ministro con un preciso suggerimento in merito al corso di azione da seguire e ai metodi di valutazione della proposta normativa.

Ai ministri viene richiesto di firmare la scheda completa di tutta l'analisi della regolazione (AIR completa). Nello specifico, il ministro

<sup>15</sup> La formalità del processo di consultazione è determinato dall'utilizzo nella consultazione stessa dell'AIR parziale.



**Figura 6.1 - Il processo di AIR nel Regno Unito**



deve dichiarare di aver letto l'AIR e di essere soddisfatto poiché i benefici della misura proposta ne giustificano i costi (RIU 2000: 11). Con la firma del ministro la proposta regolativa può inserirsi nel procedimento legislativo. Contestualmente alla presentazione della proposta al parlamento, l'analisi di impatto della regolazione (AIR finale) viene inserita nella documentazione istruttoria, che l'accompagna.

## 6.4 Gli Strumenti a supporto dell'AIR

Dal 1998 la metodologia di valutazione ha posto maggior enfasi sui benefici regolativi per la collettività. Presentando la guida, il Primo Ministro Blair ha affermato che il fine del *Regulatory Impact Assessment* è quello di dimostrare che la regolazione proposta è la soluzione più efficace tra tutte le opzioni possibili. In altre parole, la nuova politica regolativa deve tendere a bilanciare i costi con i benefici regolativi. Il mutamento nella metodologia non si è limitato ad includere i benefici nel sistema di valutazione, ma è stata altrettanto rilevante l'introduzione di una effettiva comparazione tra le opzioni alternative. È difficile negare che si tratta di un miglioramento sostanziale nell'esperienza britannica di governo della regolazione.

### 6.4.1 L'analisi di impatto della regolazione

L'attuale documento di *Regulatory Impact Analysis*, emendato nel 2000 dalla nuova versione della guida, è composto dalle seguenti sezioni:

1. finalità ed obiettivi dell'intervento;
2. analisi del rischio;
3. benefici, con identificazione dei vantaggi per ciascuna opzione;
4. costi, con identificazione degli svantaggi per ciascuna opzione;
5. modalità per garantire l'ottemperanza alla regolazione;
6. *small business test*, ovvero valutazione specifica dell'impatto della regolazione sulle PMI;
7. consultazione;
8. monitoraggio e valutazione della regolazione, che esplicitino le modalità di controllo e di revisitazione della regolazione, basandosi sui dati reali circa i costi e i benefici regolativi;
9. sommario della scheda di AIR.

L'attuale contenuto del documento di AIR non si limita a considerare meramente gli effetti economici di una nuova proposta regolativa, ma vaglia tutto il ciclo di vita di una regolazione. I dati e le previsioni si riferiscono sia a fasi precedenti all'approvazione dell'analisi, come i passaggi sulla finalità dell'intervento regolativo ed sulla consultazione, sia a fasi di applicazione, attuazione e successiva messa a regime delle disposizioni regolative. Prima di illustrare gli aspetti metodologici, è opportuno soffermarci sulle procedure e sulle tecniche di consultazione.

### 6.4.1.1 Consultazione

La sezione dedicata alla consultazione riassume i risultati ottenuti da diverse fonti informative: organizzazioni rappresentative dei consumatori, lavoratori ed imprenditori; singole imprese; dati statistici ufficiali. Il processo di consultazione prevede la selezione di due o tre imprese direttamente interessate alla proposta regolativa con le quali l'amministrazione proponente discuterà in merito all'impatto del provvedimento regolativo sulle imprese stesse. La scelta di almeno un'impresa di piccole dimensioni è necessaria per lo svolgimento del *small business test*, una tecnica di consultazione che coinvolge proprio le imprese di piccole dimensioni, con l'obiettivo di determinarne la capacità di sostenere gli oneri prodotti dalle nuove disposizioni regolative. Comunque, la consultazione deve essere estesa a tutti i potenziali soggetti interessati alle disposizioni regolative, che devono essere posti nelle condizioni di poter esprimere i loro commenti in merito alla proposta. Un elenco esaustivo delle organizzazioni sociali è fornito dalla stessa guida, che altresì illustra alcuni strumenti di consultazione. Il documento di consultazione (*consultation paper*) riassume i risultati delle valutazioni condotte dall'amministrazione e formula specifiche domande riguardo la proposta regolativa al fine di testare l'attendibilità delle stime rilevate dalla pubblica amministrazione. Altre modalità di consultazione possono essere le interviste strutturate, il *panel* e il *working group*. Le fasi del processo di consultazione possono essere espletate da consulenti esterni alla pubblica amministrazione. Oltre alla documentazione nella scheda di AIR è importante pubblicizzare la procedura di consultazione, i cui risultati devono essere inviati a tutte le parti interessate, nonché a quelle precedentemente consultate.

### 6.4.1.2 Aspetti metodologici

Una peculiarità dell'attuale sistema di valutazione della regolazione è la presenza di una specifica sezione dedicata all'analisi del rischio. La guida fornisce una scarna ma precisa definizione di incertezza e di rischio. Quest'ultimo dovrà essere stimato, se necessario, anche in un periodo medio-lungo.

Differentemente dalla valutazione dei costi di adeguamento per le imprese, l'AIR richiede un'analisi di tutti i costi e benefici diretti od indiretti che ricadono su tutti i potenziali destinatari dell'intervento regolativo espressi, ove possibile, in termini monetari. Nella quantificazione e monetizzazione del prevedibile impatto è essenziale lo stesso rigore metodologico sia per la stima dei costi che dei benefici, altrimenti una dettagliata stima dei costi di adempimento può far sbilanciare la valutazione a favore di determinate opzioni per le quali l'identificazione dei benefici risulti più immediata.

A tal fine la guida individua una procedura composta da cinque fasi, che consente di identificare e quantificare i costi e i benefici associati ad ogni possibile opzione, inclusa l'opzione zero<sup>16</sup>. In primo luogo, il regolatore è tenuto a specificare il tipo di impresa od organizzazione che verrà interessata dal provvedimento, stimando la numerosità

<sup>16</sup> La guida elenca le possibili opzioni:

- I. non intervento;
- II. miglioramento dell'informazione destinata ai consumatori;
- III. codici di pratiche che abbiano validità giuridica;
- IV. strumenti economici di incentivo verso determinati comportamenti, ad es. tasse ambientali o sussidi;
- V. autoregolazione;
- VI. semplificazione e miglioramento dell'applicazione della regolazione attraverso una iniziativa di deregolazione;
- VII. introduzione di un limite temporale alla vigenza di una regolazione ovvero di un'automatica procedura di revisione della regolazione medesima.

per ciascuna tipologia. In secondo luogo, si terranno delle consultazioni informali con i destinatari del provvedimento precedentemente individuati. Questa consultazione appare rilevante poiché è segnalata come strumento indispensabile per scegliere la metodologia più appropriata da adottare nella valutazione d'impatto. Comunque, è opportuno chiarire che la consultazione è soltanto di supporto al valutatore, che rimane il solo responsabile della qualità della valutazione. Quindi, non siamo di fronte ad una codeterminazione della metodologia, ma piuttosto l'intenzione è quella di porre il valutatore nelle condizioni ottimali per scegliere disponendo del maggior numero di informazioni possibili. In terzo luogo, il valutatore identifica la rilevanza dell'impatto della regolazione su altre categorie di attori economici diversi dalle imprese; come ad esempio, consumatori e pubblica amministrazione, su cui la proposta produrrà degli effetti. In quarto luogo, per ogni possibile opzione la guida prescrive di identificare i benefici che ricadono su ciascuna categoria individuata. L'ultimo stadio della procedura è rappresentato dalla quantificazione dei benefici che dovrà essere compiuta su base annuale per tutto il periodo previsto di durata degli effetti della regolazione. Tutti i valori espressi in termini monetari dei costi e benefici debbono essere resi comparabili utilizzando l'attualizzazione. La guida indica nel tasso di sconto reale, individuato dal Tesoro, l'elemento idoneo per elaborare la richiesta comparabilità. Tale tasso, al momento della redazione della guida era fissato al 6%.

La stessa procedura deve essere seguita per quantificare i costi. Quest'ultima si basa sulle stime di costi di adeguamento sostenuti da una impresa tipica, selezionata dal valutatore tra quelle presenti in ciascuna categoria di imprese che maggiormente saranno interessate dalle misure proposte. Inoltre, la guida prescrive di individuare anche un'impresa di piccole dimensioni per verificare gli effetti dell'impatto di ciascuna opzione su questa specifica categoria. In altre parole, come si è già detto, il valutatore è tenuto a sottoporre ciascuna opzione individuata allo *Small Business Test* e a quantificare i costi di adeguamento, evidenziando eventuali criticità che possono essere causate dall'impatto delle nuove opzioni regolatorie nella gestione delle PMI. Con tale quantificazione si intende rilevare se la nuova regolazione mette alla prova la capacità di resistenza di queste imprese meno robuste, compromettendone la redditività o addirittura la sopravvivenza. Le tecniche per la quantificazione in termini monetari dei costi e benefici sono ben specificate nella guida. In essa il concetto di costo-opportunità viene definito come la perdita di valore connessa al mancato utilizzo di un fattore produttivo, dovuto all'osservanza della disposizioni regolative. Si parla anche di disponibilità a pagare, nel caso in cui il mercato non riuscisse a definire i costi-opportunità (RIU 2000:20). Infatti, nell'ipotesi di difficile od impossibile quantificazione dei costi di opportunità, il valutatore potrà far ricorso a strumenti che gli permettano di individuare le preferenze dei destinatari connesse a ciascuna opzione. Queste preferenze si classificano in preferenze rilevate e preferenze dichiarate<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Le preferenze rilevate si basano sulle indicazioni fornite dal mercato, per esempio la correlazione tra l'inquinamento acustico e il prezzo degli immobili.

Tutti i costi regolativi individuati dovranno essere classificati in *policy* e *implementation costs*. Gli *implementation costs* sono quei costi associati ad una nuova regolazione, ma non direttamente attribuiti all'obiettivo perseguito con la regolazione. Esempi di questi sono: costi di consulenza legale per la comprensione delle disposizioni regolative; costi per il personale dovuti alla familiarizzazione con la nuova regolazione; costi per l'acquisto di nuovi fattori produttivi essenziali per l'adeguamento alla regolazione. I *policy costs* sono invece definiti come quei costi determinati direttamente dal perseguimento dell'obiettivo della regolazione. Alcuni esempi possono essere: l'incremento delle retribuzioni come risultato della regolazione del salario minimo; la riduzione di entrate fiscali associate alla messa al bando di alcuni prodotti; i costi d'acquisto di un casco, reso obbligatorio per i conducenti di ciclomotori.

Particolare enfasi viene data al principio della trasparenza dell'analisi. Infatti, il valutatore dovrà prestare particolare cura a contabilizzare anche i trasferimenti di costi o benefici tra le diverse categorie di destinatari che, pur non avendo un impatto netto, possano modificare la distribuzione della ricchezza esistente al momento dell'attuazione dell'intervento. Quindi, è stato ritenuto essenziale che tutti i trasferimenti siano registrati sia nel lato dei costi che dal lato dei benefici. Questo principio di trasparenza è strettamente legato al concetto di equità dell'intervento, affrontando una delle principali limitazioni della ACB applicata al processo di *decision making*.

Un ulteriore miglioramento apportato dalla nuova guida è connesso alla previsione del grado di ottemperanza alla nuova regolazione. La guida fissa così il principio che una buona regolazione è strettamente connessa al grado di ottemperanza della regolazione medesima sulla quale si basa anche l'individuazione dei costi e dei benefici regolativi.

L'obiettivo è quello di sfruttare uno strumento di comunicazione come l'analisi di impatto della regolazione per migliorare la progettazione e facilitare l'adeguamento alla regolazione garantendo un più elevato grado di ottemperanza. Tali miglioramenti hanno integrato l'AIR nel processo legislativo, ove altri aspetti, diversi da quelli strettamente economici, sono altrettanto importanti. La scelta di una opzione politica deve essere basata anche su considerazioni di fattibilità e praticabilità. Inoltre, essa deve garantire un grado di osservanza che permetta di raggiungere i risultati politici prefissati, anche in virtù dell'individuazione della giusta misura delle sanzioni.

#### **6.4.2 Il controllo della regolazione di origine comunitaria**

Come precedentemente accennato, l'AIR si applica anche a tutti i provvedimenti normative di origine comunitaria. La Regulatory Impact Unit ha pubblicato nel 1999 una specifica guida (*The Guide to Better European Regulation* - RIU 1999) per valutare l'impatto della legislazione comunitaria ad uso dei ministri e dei rappresentanti del governo che sono coinvolti nelle fasi di negoziazione e trasposizione

## Figura 6.3 - Un esempio di AIR

L'AIR che qui riportiamo è relativa ad una direttiva della Comunità Europea (CE) nella sua versione definitiva. Il formato di questa analisi corrisponde alla versione precedente a quella attualmente seguita.

### 1. Titolo

Le norme sui pescherecci (direttiva della CE sull'armonizzazione del regime della sicurezza a bordo).

### 2. Scopo ed effetti attesi della misura legislativa

#### a) Ambito problematico e obiettivi.

Nel 1977 45 paesi, incluso il Regno Unito, hanno firmato la convenzione di Torremolinos che prescriveva un nuovo regime di sicurezza per natanti di lunghezza superiore ai 24 metri. Tuttavia, la convenzione non è divenuta vincolante, dal momento che gli stati sottoscrittori, i quali avevano successivamente proceduto alla ratifica, erano in numero insufficiente. Nel 1993 all'interno dell'Organizzazione Internazionale Marittima veniva concordato un protocollo che emendava la convenzione. Esso rendeva molte delle disposizioni della convenzione obbligatorie per i pescherecci di lunghezza superiore ai 45 metri e lasciava ad accordi più circoscritti la disciplina concernente i natanti tra i 24 e 45 metri. Neanche questo protocollo ha mai acquisito forza vincolante. D'altro canto, l'articolo 3(5) del protocollo medesimo permette che vengano conclusi accordi regionali che assicurino l'implementazione di un regime di sicurezza uniforme e coerente per tutti i natanti da pesca operanti in un'area più circoscritta come l'UE.

La direttiva consiliare 97/70/EC, istitutiva del regime di sicurezza per pescherecci di lunghezza pari o superiore a 24 metri, prevede standard europei di armonizzazione, basati sulla convenzione e sul protocollo, per tutti i nuovi pescherecci battenti bandiera di uno degli stati membri della UE, nonché per i pescherecci di paesi terzi operanti nelle acque comunitarie, o che scaricano il loro pescato in uno dei porti degli stati membri. I vigenti standard britannici per la ricognizione e la certificazione continueranno ad essere applicati ai natanti esistenti, con qualche aggiustamento relativamente lieve sull'equipaggiamento. Gli standard attualmente vigenti, peraltro, non sono significativamente differenti da quelli previsti dalla direttiva.

Il provvedimento legislativo in questione attua appunto la predetta direttiva del Consiglio, che è entrata in vigore il 1° Gennaio 1999.

#### b) Quantificazione del rischio.

È riconosciuto come la pesca sia, tra le attività lavorative, quella con il più elevato tasso di incidenti. La CE ha l'obbligo di migliorare la sicurezza nel trasporto marittimo. L'obiettivo dell'azione proposta è di rendere cogente un insieme armonizzato di standard di sicurezza per i pescherecci battenti bandiera di uno degli stati membri così come per quelli di paesi terzi operanti in acque interne o territoriali degli stati membri o che scaricano il pescato in porti degli stati membri.

*In aggiunta alle considerazioni sulla sicurezza, va ricordato che il Regno Unito rischierebbe una procedura di infrazione se la direttiva non venisse recepita.*

### 3. Opzioni

#### a) Non fare nulla

Questa opzione non è percorribile. Per tutti i pescherecci del Regno Unito, la direttiva 97/70/EC impone l'applicazione delle disposizioni del protocollo, in quanto concernenti i natanti già esistenti e quelli nuovi. Il Regno Unito sarebbe soggetto ad un'azione legale da parte della CE nel caso in cui omettesse di rispettare tale direttiva.

#### b) Introdurre la Direttiva come codice di condotta volontario.

Questa opzione non è percorribile. Un codice di condotta volontario non garantirebbe l'osservanza delle disposizioni di legge. E, cosa ancora più importante, la CE richiede agli stati membri di attuare la direttiva attraverso la loro legislazione interna, il che significa che essa non accetterebbe un codice di condotta volontario.

#### c) Trasposizione nell'ordinamento britannico delle disposizioni della Direttiva della CE.

Questa è l'unica opzione percorribile per evitare che il Regno Unito sia sottoposto ad una procedura di infrazione. La direttiva CE dovrebbe formare la base di una nuova normativa, che includerebbe anche eventuali e consequenziali modifiche alle norme esistenti.

*Questa è l'opzione suggerita.*

### 4. Benefici

I benefici della trasposizione della direttiva CE in questione sono:

- un miglioramento marginale degli standard di sicurezza;
- i proprietari britannici sono tenuti a rispettare tali standard e a dimostrare la loro ottemperanza per poter far uso dei porti di altri stati membri dell'UE;
- il governo britannico eviterà la procedura di infrazione,
- dato che tutti i pescherecci registrati della CE (e anche quelli registrati in paesi non comunitari operanti nelle acque territoriali della CE o che scaricano il loro pescato nei porti della CE) saranno obbligati a rispettare le prescrizioni della direttiva, ci saranno probabilmente scarsi benefici per i proprietari inglesi. Ciò anche in virtù del fatto che anche gli altri stati hanno già standard in linea di massima simili a quelli inglesi.

## 5. Costi di conformità per le imprese

Il nuovo provvedimento regolativo incide sul settore delle imprese ittiche (approssimativamente il 25% dei pescherecci registrati nel Regno Unito che hanno lunghezza superiore ai 12 metri), che comprende per lo più entità produttive di piccole e medie dimensioni. La regolazione imporrà costi addizionali, che si possono dettagliare come segue:

Natanti esistenti				Natanti nuovi			
Lunghezza	24m < 45 m	45m < 75 m	75m +	Lunghezza	24m < 45 m	45m < 75 m	75m +
Costi	£ 12.500	£ 25.550	£ 26.500	Costi	£ 27.800	£ 39.000	£ 45.200
	(£ 1.500)	(£ 2.500)	(£ 3.500)		(£ 4.300)	(£ 5.000)	(£ 6.200)
	[294]	[32]	[2]				

I costi sono addizionali e non ricorrenti, calcolati per unità applicando i requisiti previsti dal protocollo (come adattati dalla direttiva) e comparandoli con i requisiti indicati dalla attuale legislazione inglese. Le cifre fra parentesi tonde sono un'indicazione di costi probabili, prendendo in considerazione oggetti o tipi di equipaggiamento al momento non richiesti ma da introdursi nella grande maggioranza dei pescherecci. Le cifre tra parentesi quadre indicano il numero dei natanti del Regno Unito registrati in quella data classe dimensionale. I costi per la maggior parte si riferiscono alla necessità di approntare un equipaggiamento addizionale. Non è stato identificato alcun costo aggiuntivo e ricorrente di dimensioni rilevanti.

Totale dei costi di conformità basato sui costi probabili di cui sopra è:

Per i natanti esistenti: £ 528.000

Per i nuovi natanti: £ 5.000 - £ 7.500 annui (basandosi sulla media dei nuovi vascelli costruiti negli ultimi cinque anni)

## 6. Small Business Test

Le federazioni dei pescatori rappresentano in modo completo gli interessi dei loro aderenti: dai proprietari di una piccola barca a quelli che possiedono più natanti di grandi dimensioni. A partire dall'elaborazione del protocollo del 1993, queste federazioni sono state pienamente e costantemente informate. Non è stata avanzata alcuna obiezione contro la ricezione della direttiva. Una specifica richiesta di informazioni sui costi connessi alla nuova normativa rivolta a tali rappresentanze di interessi organizzati, non ha ricevuto risposta.

## 7. Identificazione di tutti i costi significativi restanti

Tutti i costi significativi sono espressi nella sezione 5 che precede.

## 8. Risultati della consultazione

*Nessuna obiezione contro l'introduzione della regolamentazione in questione è stata sollevata a seguito dello svolgimento della consultazione formale.*

## 9. Sintesi e raccomandazioni

Proposta	Costi per le imprese	Benefici per le imprese	Bilancio dei costi e benefici
Attuazione tramite legislazione	£ 528.000 per i pescherecci esistenti  £ 5.000 - £ 7.500 per unità (per i nuovi pescherecci)	Miglioramento marginale negli standard di sicurezza.  Possibilità di evitare sequestri dei natanti e detenzione dei marittimi presso altri porti degli stati membri  Requisiti di sicurezza armonizzati per tutti i pescherecci europei e per gli altri pescherecci operanti nelle acque Europee.	Il beneficio della conformità alla norma (e pertanto la potenziale riduzione della perdita di vite umane in mare, nonché della possibilità di sequestri e arresti negli altri porti europei) supera il costo addizionale.

Si raccomanda che la legislazione venga introdotta attenendosi ai requisiti della Direttiva CE attraverso le norme sui pescherecci per il 1999 (Direttiva della CE sull'armonizzazione del regime della sicurezza a bordo).

## 10. Applicazione, sanzioni, monitoraggio e riesame

Una volta entrata in vigore la normativa, la conformità ad essa verrà tenuta sotto osservazione e resa effettiva in modo coattivo.

Data prevista per sottoporre a riesame questa disciplina: Gennaio 2005.

della regolazione comunitaria. Lo scopo finale è quello di istruire gli amministratori a:

- a) influenzare, almeno nelle intenzioni, le istituzioni europee durante tutto il processo regolativo;
  - 1 considerando le alternative alla regolazione e quantificando i costi e benefici per ciascuna opzione;
  - 2 effettuando consultazioni delle parti direttamente coinvolte dalla proposta regolativa;
  - 3 seguendo lo sviluppo della proposta durante le negoziazioni, una volta che la decisione di regolare è stata presa<sup>18</sup>;
- b) recepire nel miglior modo possibile le direttive europee;
- c) sottoporre a revisione e migliorare la qualità della legislazione esistente.

La guida non specifica a quale tipo di normativa comunitaria applicare il test dell'analisi di impatto. Infatti, avendo richiamando la distinzione tra direttive, regolamenti e decisioni, la guida richiede che tutti i provvedimenti comunitari che producano un rilevante impatto sull'occupazione, sulle imprese e sull'ambiente vengano sottoposti ad analisi costi-benefici. I risultati dell'analisi sono contenuti nella documentazione istruttoria che accompagna la presentazione al parlamento nazionale della proposta di legislazione comunitaria, il cosiddetto *Explanatory Memorandum*.

Il sistema di valutazione di impatto della regolazione comunitaria è pressoché identico a quello adottato per la legislazione nazionale. Anche in questo caso la procedura di AIR viene suddivisa in quattro fasi rappresentate da altrettanti documenti:

- 1) L'AIR iniziale comprende l'identificazione del rischio; la descrizione delle opzioni; l'individuazione dei soggetti direttamente coinvolti dalla proposta regolativa; la quantificazione dei costi e dei benefici di ciascuna opzione; ed infine le motivazioni dell'esclusione delle alternative alla regolazione. Tutte le opzioni devono essere testate con l'opzione zero. Questa analisi andrà effettuata quando la proposta è in discussione all'interno della Commissione.
- 2) L'AIR parziale viene redatta quando la Commissione presenta formalmente la sua proposta regolativa o di modifica di una normativa esistente. Questa analisi deve anche fare riferimento alle maggiori difficoltà nella trasposizione della proposta legislativa. Sulla pubblicazione di questo documento si fondano le consultazioni formali.
- 3) L'AIR completa è una valutazione dettagliata comprensiva dei risultati delle consultazioni. Questo documento viene presentato al ministro per l'approvazione. Inoltre, esso accompagna ogni *Explanatory Memorandum* che viene richiesto al momento della presentazione al parlamento della normativa comunitaria.
- 4) L'AIR finale deve essere pubblicata insieme alla proposta legislativa nazionale di legislazione primaria o secondaria da sottoporre per l'approvazione al parlamento britannico, ovvero a quello scozzese o all'assemblea gallese.

A prescindere dalla metodologia di valutazione dell'impatto della regolazione, che si ispira sostanzialmente all'AIR, per quanto concerne

<sup>18</sup> Il rappresentante del governo deve essere a conoscenza delle priorità politiche delle amministrazioni nazionali da osservare durante il lungo e complesso processo regolativo da argomentare attraverso i risultati delle analisi e delle consultazioni svolte.



l'attuazione della normativa comunitaria tramite la regolazione nazionale, la guida cerca di promuovere il coordinamento tra i regolatori nazionali e i rappresentanti del governo britannico a Bruxelles, nonché quelli delle organizzazioni sociali coinvolte nel processo regolativo comunitario. Altrettanto importanti sono i contatti che le amministrazioni nazionali riescono a stabilire con le direzioni generali della Commissione Europea e con le amministrazioni ed i rappresentanti degli altri stati membri. Tutto ciò al fine di consentire un costante monitoraggio dell'attività regolativa della Commissione e delle altre istituzioni comunitarie.

Relativamente al momento in cui la Commissione si appresta a formulare la sua proposta regolativa, la guida raccomanda di pressare la Commissione a produrre la *fiche d'impact* o *Business Impact Assessment*: una valutazione della regolazione comunitaria basata sui costi di adeguamento per le imprese<sup>19</sup>.

## 6.5 Valutazioni e conclusioni

Il caso britannico mostra chiaramente come la politica della regolazione può essere basata su un processo di apprendimento composto da tentativi ed errori. Anche il primo governo Thatcher, sia pur animato da una netta presa di posizione di stampo ideologico, fu molto realista ed attento alla *fattibilità* ed alla *assimilabilità* amministrativa del metodo di analisi della regolazione da adottare. Quale che sia la tecnica economica utilizzata nel processo regolativo, l'AIR deve essere in grado di comparare la regolazione con le soluzioni alternative alla regolazione stessa, inclusa l'opzione zero (Jacobs 1997; Viscusi 1997). È su questo elemento fondamentale che deve basarsi il giudizio sull'efficacia del *management* regolativo. Elemento non contenuto nel sistema di CCA, che era invece focalizzato alla costruzione di un disegno istituzionale in grado di controllare e limitare le "pulsioni regolative" della pubblica amministrazione. Tuttavia, l'aspetto positivo della CCA fu la diffusione della cultura della valutazione nel processo regolativo, sottoponendo la pubblica amministrazione al controllo del mondo imprenditoriale e rendendo i *policy makers* più responsabili circa l'effetto delle loro decisioni politiche sulla competitività delle imprese britanniche.

Ma la partecipazione delle organizzazioni imprenditoriali fu eccessivamente attiva, determinando una plausibile "cattura del valutatore". La legittimità della metodologia usata fu quindi un aspetto critico del sistema di CCA, che non è riuscito neanche a realizzare il tanto propagandato obiettivo politico di semplificazione del sistema regolativo. Abbiamo visto, infatti, che altri furono gli strumenti utilizzati dai governi conservatori per smantellare gli assetti regolativi ritenuti troppo onerosi per le imprese. Inoltre, la scelta politica di utilizzare un sistema di valutazione incentrato sui costi di adempimento per le imprese fu eccessivamente semplificata, anche se ovviamente destinata a migliorare una volta che fossero posta in essere adeguate risorse amministrative a supporto della valutazione.

<sup>19</sup> Vedi Cavatorto in questo volume.

Ciononostante, l'esperienza britannica della CCA ha due caratteristiche positive:

- 1 il Regno Unito è stato il primo tra i paesi europei ad adottare il *management* della regolazione, importando fin dalla metà degli anni '80 parte delle metodologie applicate negli Stati Uniti;
- 2 successivi governi hanno mostrato come sia possibile imparare dall'esperienza e dagli errori commessi e come sia possibile migliorare il sistema valutativo e la filosofia di fondo della politica della regolazione.

I processi di apprendimento nella pubblica amministrazione sono stati accelerati da “cambi di guardia” e da “catalizzatori” politici, tra cui in particolare il nuovo approccio dell'amministrazione Blair. Con Blair si avvia il tragitto verso un'AIR compiuta, vale a dire centrata sul principio del beneficio netto delle opzioni regolative, e non dei soli costi. Cruciale nel processo di apprendimento e maturazione istituzionale è stata la consapevolezza che la rimozione della regolazione è un compito arduo nell'era dello “stato regolatore” (La Spina e Majone 2000; Majone 1997; vedi anche Radaelli, conclusioni, in questo volume). Conseguentemente, la priorità della nuova politica regolativa del governo Blair è quella di realizzare un processo amministrativo in grado di identificare la più efficace ed efficiente soluzione ai problemi di *policy*. Il recente *Regulatory Reform Act*, che rafforza l'impegno del governo a ridurre gli oneri regolativi ed amministrativi per le imprese, testimonierebbe la volontà politica di scindere l'obiettivo della semplificazione regolativa da quello di avere un processo di *policy* in grado di selezionare soluzioni ottimali per la società nel suo complesso.

È ancora presto per esprimere un giudizio complessivo su quest'ultima trasformazione del sistema di valutazione della regolazione, ma si può senz'altro affermare che l'attuale AIR ha colmato le lacune metodologiche presenti nel sistema di CCA, nonché nelle procedure di consultazione. Inoltre, l'ultima versione della guida affronta concretamente le principali critiche mosse all'adozione dell'analisi costi-benefici nella valutazione della regolazione. È stata, ad esempio, inserito nell'analisi il concetto di equità e proporzionalità degli effetti regolativi, richiedendo che tutti i trasferimenti di costi o benefici siano contabilizzati.

Tuttavia, è opportuno sottolineare un'incongruenza metodologica. Se da un lato l'analisi include gli effetti sui consumatori, sui cittadini e sulla pubblica amministrazione, dall'altro lato l'analisi stessa continua ad essere applicata soltanto su quei provvedimenti regolativi che hanno un impatto su imprese e organizzazioni di terzo settore. Forse rendendo più oggettivi i criteri di selezione, l'AIR potrebbe essere estesa fino a comprendere anche la valutazione di quelle proposte regolative aventi un impatto rilevante esclusivamente sui cittadini e sulla pubblica amministrazione.

Nonostante la più che ventennale esperienza della pubblica amministrazione nel *management* regolativo e il buon grado di efficienza raggiunto dalla metodologia usata nell'analisi (che fanno del Regno Unito uno dei più avanzati tra i paesi OCSE in tema di riforma regolativa), le camere di commercio britanniche hanno recentemente

denunciato che gli oneri regolativi sopportati dalle imprese sono aumentati di ben il 50% soltanto nel corso dell'anno 2000. In particolare, le analisi condotte hanno evidenziato che l'incremento dei costi di adeguamento è da attribuirsi principalmente a due direttive comunitarie, che regolano rispettivamente l'utilizzo dei dati personali e la prevenzione dell'inquinamento ambientale (Financial Times 27 dicembre 2000). In virtù di questi dati, il mondo imprenditoriale ha chiesto un maggiore impegno a ridurre gli adempimenti amministrativi derivanti dalla regolazione.

Due appaiono le sfide da affrontare per i *policy makers* britannici nell'ambito della riforma regolativa.

In primo luogo, un effettivo sistema di gestione delle attività regolative a livello nazionale non può prescindere da ciò che avviene a Bruxelles. Il governo Blair è consapevole della necessità di dotare l'amministrazione comunitaria di un processo, da integrare con quelli già esistenti negli stati membri, che vagli la necessità e la qualità dell'intervento regolativo. L'inefficienza delle azioni politiche a livello comunitario ha provocato la reazione di *Whitehall*: il Cabinet Office raccomanda alle amministrazioni responsabili di recepire la legislazione comunitaria in modo da evitare di imporre alle imprese costi regolativi quando ciò non era nell'intenzione politica della Commissione, anche a rischio di incorrere in una controversia con il sistema giuridico comunitario. In secondo luogo, è evidente la difficoltà dei *civil servants* di conciliare l'impegno del governo di ridurre gli assetti regolativi con la volontà politica del governo stesso di estendere i diritti dei lavoratori. Ciò richiede il concepimento di altri strumenti o di procedure innovative da inserire nel processo regolativo.

Concludendo è opportuno sottolineare l'accessibilità e trasparenza dell'AIR britannico: il *Regulatory Impact Assessment* non è percepito all'esterno della pubblica amministrazione come un documento oscuro e misterioso, tanto è vero che fu il caposaldo di una delle proposte avanzate dal partito conservatore nell'ultima campagna elettorale per riformare la politica regolativa. La proposta indicava l'utilizzo di *auditors* esterni ed indipendenti alla pubblica amministrazione per vagliare la qualità dell'AIR prodotte (Financial Times 31 agosto 2000). È quindi presente nella realtà politica britannica un forte dibattito politico sulla riforma e sul governo della regolazione che probabilmente farà progredire ulteriormente il processo di apprendimento in corso. Dopo tutto, la riforma della regolazione è un cammino, non un punto di arrivo.

- Better Regulation Task Force (2000) *Annual Report*, London: Cabinet Office (sito internet <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/>).
- Better Regulation Unit (1998) *The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*, London: Cabinet Office.
- Better Regulation Unit (1997) "Regulatory Compliance Cost Assessment: UK experience", in OCSE, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD countries*, Paris: OECD publications.
- Boden R., J. Froud, A. Ogus, e P. Stubbs (1996) "Controlling the regulators: Compliance Cost Assessment in UK central government", *Paper prepared for the Political Studies Association Annual Conference*, Glasgow, 10-12 April.
- Boden R. e J. Froud (1996) "Obeying the rules: Accounting for regulatory compliance costs in the United Kingdom", *Accounting, Organisation and Society*, 21(6): 529-47.
- Bosanquet N. (1981) "Sir Keith's reading list", *Political Quarterly*, 52(3):324-341.
- Cockett R. (1995) *Thinking the Unthinkable. Think Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931-1983*, Fontana Press: London.
- Froud J., R. Boden, A. Ogus e P. Stubbs (1998) *Controlling the Regulators*, Macmillan: Basingstoke, Hampshire.
- Froud J. e A. Ogus (1996) "Rational Social Regulation and Compliance Cost Assessment", *Public Administration*, (74) Summer 1996: 221-237.
- Hood C., R. Baldwin e H. Rothstein (2000) "Assessing the dangerous dogs act: when does a regulatory law fail?", *Public Law*, Summer 2000: 282-305.
- Hood C. (1994) *Explaining economic policy reversals*, Buckingham: Open University Press.
- House of Common (2000a) "Statutory Instruments and Deregulation Orders", *HC Factsheets*, Series L No 7, London: House of Common Information Service (sito internet <http://www.parliament.uk>, visitato il 20 marzo 2001).
- House of Common (2000b) "Parliamentary Stages of a Government Bill", in *HC Factsheets*, Series L No 7, London: House of Common Information Service (sito internet <http://www.parliament.uk>, visitato il 20 marzo 2001).
- Industry Commission (1995) *Regulation and its review 1994-1995*, Canberra, Australia: Industry Commission, AGPS, Annual Report, November 1995 (sito internet <http://www.pc.gov.au/orr/tr95/index.html>).
- Jacobs S. (1997) "An overview of regulatory impact analysis in OECD countries", in OCSE, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD countries*, Paris: OECD publications.
- James S. (1999) *British Cabinet Government*, Routledge: London.
- La Spina A. e G. Majone, (2000) *Lo Stato Regolatore*, Il Mulino: Bologna.
- Majone G. (1997) "From the positive to the regulative state: causes and consequences of changes in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, 17(2), May-August: 139-67.
- Majone G. (1996) *Regulating Europe*, Routledge: London.
- Neville-Rolfe L. (1998) "Good Regulation: Weighing-up the Risks" in Kellermann A.E. et al. (a cura di), *Improving the Quality of*

- Legislation*, T.M.C. Asser Instituut, Kluwer Law International: The Hague.
- OECD (1992) *Public Management Profiles – United Kingdom*, pag. 307-325, (sito internet <http://www.oecd.org>, visitato il 4 marzo 2001).
- Page A. (1998) “Controlling Government from Within: A Constitutional Analysis”, *Public Policy and Administration*, 13(4) Winter 1998.
- Regonini G. (1984) “Public choice. Una teoria per l’analisi delle politiche pubbliche”, *Stato e Mercato*, (11).
- Regulatory Impact Unit (2000) *Good Making Policy, A Guide to Regulatory Impact Assessment*, London: Cabinet Office (sito internet <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/>).
- Regulatory Impact Unit (1999) *Guide to Better European Regulation*, London: Cabinet Office (sito internet <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/>).
- Rhodes Rod A.W. (1995) “Reinventare Whitehall, 1974-94: sviluppare lo stato vuoto?”, in Dente B. et al, *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Torino: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- Swann D. (1989) “The Regulatory Scene: An Overview” in Button K. e Swann D. (a cura di), *The age of Regulatory Reform*, Oxford: Clarendon Press.
- Virani S. e S. Graham (1998) “Economic Evaluation of Environmental Policies and Legislation”, *Final Report prepared for European Commission Directorate General III (Industrial Affairs)*, September 1998, Risk & Policy Analysts Limited, Project: Ref/Title J236/CBA/CEA
- Viscusi W.K. (1997) “Improving the analytical basis for regulatory decision making”, in *OECD Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD countries*, OECD, Paris.

### Siti internet visitati

- Cabinet Office: <<http://www.cabinet-office.gov.uk>>, visitato il 20 marzo 2001.
- Financial Times: <<http://www.ft.co.uk>>.
- House of Commons: <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk>>.
- Regulatory Impact Unit, Cabinet Office: <<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/>>, visitato il 20 marzo 2001.
- OECD, Regulatory Reform Section, <<http://www.oecd.org/regref>>, visitato il 28 April 2001.
- Parliament of United Kingdom, <<http://www.parliament.uk>>, visitato il 20 marzo 2001.

# Danimarca: come le istituzioni plasmano l'AIR<sup>1</sup>

## Introduzione

All'inizio degli anni '80 in Danimarca, come in molti altri paesi industrializzati, si è avuto un ripensamento sul ruolo dello stato nel sistema economico. Sia il mondo economico che quello politico hanno posto l'accento su come un eccesso di attività regolativa da parte dello stato sia fonte di esternalità negative e quindi ostacolo al processo di sviluppo economico. Più precisamente, si accusava l'attività regolativa del passato di essere stata un freno per l'iniziativa imprenditoriale e di aver permesso, d'altra parte, il proliferare di forme di mercato non concorrenziali specialmente nel settore dei servizi. Quest'ultimo effetto aveva portato l'ulteriore spiacevole conseguenza di prezzi più alti, rispetto ad altri paesi, nel settore terziario. Sulla base di questa diagnosi il governo liberal-conservatore ha iniziato nel 1982 una politica di *deregulation* che aveva due obiettivi: ridurre il numero delle leggi e introdurre un maggior grado di competitività in alcuni settori dell'economia danese. Si può affermare che gli obiettivi perseguiti con queste politiche non sono stati raggiunti, soprattutto in relazione all'aumento di competitività all'interno del settore dei servizi, in quanto non si è andati oltre alcune timide riforme nel settore finanziario e delle telecomunicazioni. Nel 1993, con il ritorno al governo di una coalizione a guida socialdemocratica, le politiche di riforma dell'attività regolativa hanno registrato un nuovo rilancio. Questa volta però la politica di riforma non era più incentrata sulla riduzione del numero delle leggi e sul ridimensionamento del ruolo dello stato nell'economia, ma piuttosto finalizzata al miglioramento dell'attività di regolazione da parte dello stato.

La seconda fase del processo di riforma, che ha riguardato una molteplicità di aspetti relativi all'attività regolativa ed ai suoi effetti sul sistema economico, si è andata evolvendo e progressivamente arricchendo di nuove iniziative.

Inizialmente l'interesse si è incentrato sulla stima dei costi connessi all'introduzione di nuove leggi e più in generale sugli effetti che la normativa introdotta avrebbe comportato sulla competitività del paese.

A tal proposito vanno sottolineate alcune iniziative quali il Manuale per l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR d'ora in avanti)

<sup>1</sup> Si ringrazia il dott. Massimo Cardinali per i suoi preziosi consigli.

pubblicato nel 1995 dal Ministero del Commercio e dell'Industria o le relazioni sull'impatto della intera legislazione, approvata l'anno precedente, sul sistema economico nel suo complesso.

È interessante notare che si è avuta via via una parallela evoluzione degli strumenti utilizzati nella stima dell'impatto della regolazione. Infatti, mentre all'inizio gli strumenti per l'AIR si limitavano alle sole analisi costi-efficienza e costi-benefici, in seguito sono stati utilizzati anche strumenti quali il *Business Test Panel (BTP)* o il *benchmarking* per migliorare la raccolta dei dati.

Infine, dal 1998 vi è un profondo rilancio della politica di riforma dell'attività regolativa, che ha coinciso con l'istituzione nello stesso anno della Commissione sulla Regolazione, alla quale è stata affidata la responsabilità dello sviluppo e dell'attuazione della riforma regolativa, nonché la gestione dell'agenda dei lavori parlamentari. Con l'istituzione di questa Commissione sono state per la prima volta definite ed attribuite ad uno specifico soggetto istituzionale responsabilità sia politiche che amministrative per la riforma della regolazione. Nella tradizione politica danese, infatti, non esiste alcuna responsabilità collegiale del governo, quanto piuttosto una responsabilità dei singoli ministri per le materie di competenza. L'obbligo della Commissione di riferire al Primo Ministro crea dunque una chiara responsabilità politica per quanto riguarda lo sviluppo e l'applicazione delle politiche di riforma (obiettivi dell'azione della Commissione), mentre la composizione della Commissione (che comprende i segretari permanenti dell'ufficio del Primo ministro, del Ministero della giustizia e dei ministeri economici) attribuisce ai più alti funzionari dello stato una precisa responsabilità amministrativa rispetto all'andamento del programma.

Questo capitolo presenta, nel primo paragrafo, una ricostruzione del quadro politico ed istituzionale del sistema danese, che consentirà di definire e comprendere l'ambito all'interno del quale sono nate e si sono sviluppate le politiche di riforma dell'attività regolativa dello stato.

Di quest'ultima, nel secondo paragrafo, viene individuata l'origine e tracciata l'evoluzione, mentre il terzo paragrafo si concentra sull'ambito di applicazione e sulle dinamiche del processo di AIR.

Infine, nel quarto paragrafo, sono individuati e descritti gli strumenti a supporto del processo di analisi, nonché la loro trasformazione nel tempo.

## **7.1 Il quadro politico-istituzionale**

La Danimarca è una monarchia costituzionale, dove il potere esecutivo spetta formalmente al Re che lo esercita attraverso i ministri, mentre il potere legislativo compete sia al Re che al *Folketing*, il Parlamento monocamerale formato da 179 membri eletti a suffragio universale ogni quattro anni. Popolata da cinque milioni di persone, produce ed esporta una vasta e diversificata gamma di

servizi e beni caratterizzati da forte specializzazione e alto valore aggiunto.

Al quinto posto nel mondo per reddito pro-capite, la Danimarca è una delle economie più ricche del mondo, con un alto livello di qualità della vita e un vasto sistema di protezione sociale ed ambientale. Il sistema viene finanziato attraverso una fiscalità tra le più esigenti a livello internazionale ed a forte carattere redistributivo. Questo determina un panorama sociale basato sull'egualitarismo, assunto dai danesi come valore sociale prioritario.

Dal 1973, con la seconda ondata di adesioni, la Danimarca entra a far parte della Comunità Economica Europea. Tuttavia, il forte senso di identità nazionale contribuisce ad un diffuso atteggiamento di euroscetticismo da parte dei danesi, che si è espresso in numerosi referendum e tradotto in eccezioni al percorso di integrazione comunitaria (difesa, polizia, ambiente, moneta, ecc.). La Danimarca, ad esempio, non aderisce fin dalla prima fase alla moneta unica europea, nonostante che tutti i criteri di Maastricht risultassero ampiamente rispettati.

Nel sistema politico danese le decisioni vengono prese attraverso un ampio consenso fra le forze politiche e i gruppi sociali interessati. Ciò è anche dovuto al multipartitismo accentuato, che deriva da una legge elettorale proporzionale con sbarramento al 2%, ed alla conseguente necessità di ricorrere spesso a governi di coalizione. Proprio a causa di questo sistema elettorale e politico, negli anni passati non è stata inusuale l'entrata in carica di governi di minoranza con l'appoggio esterno da parte di forze che non partecipano direttamente al governo. La ricerca del consenso con le parti sociali risulta quindi essenziale al funzionamento di un sistema politico del genere e trova riflesso nel modo con cui si svolge l'attività legislativa. Un esempio ci è dato dal processo attraverso il quale vengono prese le decisioni che riguardano le leggi di maggiore importanza politica ed economica. L'iter legislativo, che ha come oggetto questo tipo di materie, ha molto spesso inizio con la nomina di una commissione preliminare. Ne fanno parte tutti i rappresentanti dei gruppi sociali ed economici coinvolti, e la sua funzione è quella di elaborare delle proposte da portare in parlamento. Le deliberazioni della commissione preliminare vengono sottoposte, a loro volta, al vaglio di un più vasto gruppo di persone, portatrici anch'esse di interessi sulla questione che si sta regolando, prima che la proposta sia portata in parlamento. Il procedimento descritto non è codificato dalle leggi danesi, ma è ampiamente utilizzato ed è affiancato da procedure più rapide in caso di problemi urgenti da affrontare. Questo sistema ha permesso per lungo tempo di ottenere una struttura sociale e politica coesa che però, soprattutto negli anni recenti, ha mostrato segni evidenti di difficoltà, avendo generato un armamentario di regole eccessivamente complesse e prive del necessario coordinamento. L'armonizzazione tra le leggi è spesso mancata anche a causa del fatto che, nella tradizione politica danese, la responsabilità ricade sui singoli ministri piuttosto che sul governo nella sua collegialità. A tal proposito,



con l'entrata della Danimarca nella Comunità Europea, si sono adottati meccanismi di supervisione per coordinare l'attività dei singoli ministeri e limitare il rischio di una eccessiva frammentazione. L'adesione all'Unione europea ha spinto inoltre il paese a rivedere la legislazione interna in materia economica e ha determinato profondi mutamenti nell'organizzazione dello stato quale fornitore di servizi. Per esempio, riguardo al mercato dei beni non scambiabili, dopo che per anni si sono tollerate forme di mercato non competitive, che hanno portato a prezzi relativamente molto alti (soprattutto per quanto riguarda i servizi), si sta rivalutando la necessità di reintrodurre in questo settore regole che garantiscano la concorrenza fra produttori.

Da un punto di vista amministrativo la Danimarca è suddivisa in 275 municipalità<sup>2</sup>, 15 contee (oltre alle due città di Copenaghen e Frederiksberg), raggruppate in cinque regioni<sup>3</sup>. Tra la fine degli anni sessanta e gli inizi degli anni settanta è stata portata avanti una profonda riforma attraverso la quale si è realizzato un ampio decentramento delle funzioni pubbliche. Infatti molti servizi sociali sono ora organizzati e forniti dalle stesse municipalità e dalle contee, che si finanziano attraverso tasse locali sul reddito e sulla proprietà, all'interno di un programma concordato attraverso negoziati tra il governo centrale e l'Associazione Nazionale delle autorità locali e l'Associazione dei Consigli delle Contee.

## 7.2 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione

La riforma dello stato danese, che ha inizio negli anni settanta con il miglioramento dei servizi pubblici e con alcune riforme strutturali, ha conosciuto una accelerazione nell'ultimo decennio, a seguito delle esigenze connesse alla sempre maggiore integrazione europea ed ai processi di globalizzazione dei mercati. Entrambi questi processi hanno obbligato tutti i paesi, soprattutto quelli più piccoli, ad attuare una serie di riforme che migliorassero l'adattabilità ed il dinamismo del proprio sistema economico e sociale. In particolare, i processi di riforma dell'attività di controllo e regolazione da parte dello stato hanno avuto inizio nei primi anni '80 e sono stati portati avanti sia dai governi di coalizione di centro-destra che di centro-sinistra. Obiettivo prioritario della riforma è il tentativo di frenare l'espansione del settore pubblico attraverso sia una decentralizzazione amministrativa che un miglioramento dell'efficienza del settore pubblico. Questi obiettivi risultano tanto più importanti se si tiene conto sia della notevole dimensione del settore pubblico che delle ambiziose politiche sociali ed ambientali danesi.

Il processo di riforma dell'attività di controllo e regolazione da parte dello stato ha avuto in Danimarca due distinte fasi, che richiamano chiaramente le fasi evolutive delle politiche di riforma della regolazione descritte dalla piramide OECD (vedi figura 7.1).

<sup>2</sup> Le dimensioni medie troppo ridotte degli enti locali risultano essere uno degli aspetti più controversi e maggiormente criticati della riforma.

<sup>3</sup> Bornholm, Fyn, Sjælland, Lolland-Falster e Jylland.

**Figura 7.1 - Le tre fasi della riforma regolativa: lo schema OCSE**



La prima fase, che ha inizio nel 1982 con il governo liberal-conservatore, richiama abbastanza esplicitamente la base della piramide, dal momento che vengono proposte azioni finalizzate:

1. al decentramento dei compiti di erogazione dei servizi dal governo centrale ai governi locali, con l'obiettivo di migliorare, per quanto riguarda il settore pubblico, l'efficienza e la capacità di soddisfare gli utenti;
2. alla mera riduzione delle normative e degli adempimenti burocratici che erano visti come limitanti per l'iniziativa privata in campo economico e per la competitività del paese nel suo insieme.

Se il processo di decentramento nella erogazione dei servizi ha avuto successo, la seconda parte è invece rimasta sostanzialmente incompiuta, pur essendo stati fatti dei progressi nel campo dell'armonizzazione della legislazione esistente attraverso l'abrogazione di oltre 2000 leggi considerate datate o ridondanti (OECD 1999c: 8). Infatti il processo di modernizzazione della legislazione in materia economica attraverso una sostanziale *deregulation* è stato quasi subito abbandonato. Alla fine degli anni '80 si erano registrate soltanto timide riforme nei settori finanziario e delle telecomunicazioni, che avevano avuto lo scopo di aumentare il grado di competitività nell'ambito di questi stessi settori.

La seconda fase del processo di riforma, che ha inizio nel 1993 con il ritorno al governo di una coalizione a guida socialdemocratica, si differenzia profondamente dalla prima per la filosofia che ne è alla base, e si può facilmente assimilare al secondo ed al terzo gradino della citata piramide dell'OECD. Mentre il processo di riforma degli anni '80 è stato imperniato sulla riduzione delle normative statali sulle attività economiche, in quanto considerate eccessive e quindi dannose per l'attività economica stessa, il processo di riforme iniziato nel 1993 è basato sull'idea che l'attività regolativa dello stato non debba essere ridotta ma migliorata: l'attenzione quindi si è spostata dal numero di leggi esistenti alla qualità delle stesse.

Questa seconda fase del processo di riforma della regolazione è andata via via accrescendosi di nuove iniziative.

Nel 1995 il governo istituisce una commissione per ridurre gli oneri amministrativi sulle piccole e medie imprese. Questa commissione, composta da funzionari statali e rappresentanti delle organizzazioni economiche, ha elaborato un piano d'azione per affrontare venticinque temi chiave che variavano dalle imposte alla disponibilità di

dati statistici. Il governo non solo ha attuato il piano della commissione ma lo ha ampliato con ulteriori iniziative per la semplificazione amministrativa. Nello stesso anno, la circolare del Primo Ministro, che richiede la stima dei costi per l'economia delle singole proposte di legge, e il Manuale per la stima dell'impatto delle leggi, pubblicato dal Ministero del Commercio e dell'Industria, introducono l'AIR.

Nel 1996 e nel 1997 sono state intraprese altre iniziative sempre nello stesso campo ed in particolare è stata introdotta una relazione annuale che individua i costi delle nuove leggi sui soggetti economici, i criteri per un'ottima regolazione dell'attività economica e l'istituzione di un Dipartimento, nell'ambito del Ministero del Commercio e dell'Industria, per la semplificazione amministrativa.

Dato che le analisi condotte dall'alto sulla regolazione non sempre consentono visibili miglioramenti dal punto di vista dell'utente, dal 1997 il Ministero delle Finanze ed il Ministero del Commercio e dell'Industria hanno congiuntamente dato inizio ad una serie di *Bottom up Reviews* basate sull'esperienza di cittadini ed imprese.

A tutt'oggi sono stati lanciati due progetti finalizzati:

- I. una rassegna dal basso-verso l'alto (*bottom up*) sugli oneri amministrativi che gravano sui singoli cittadini in due diverse fasi della vita:
  - la famiglia con bambini da 0 a 3 anni;
  - la terza età.
- II. una rassegna, anch'essa 'dal basso verso l'alto', degli oneri amministrativi a carico delle imprese, connessi al controllo pubblico e alle procedure di adeguamento.

In questo modo si intendeva superare il problema dato dal fatto che le rassegne sul complesso della regolazione spesso tendevano a tralasciare gli aspetti e il contesto regolativo con cui il cittadino o le imprese devono effettivamente confrontarsi nella realtà. Per questo motivo l'analisi ha preso in esame la regolazione in relazione alle strutture amministrative e alle procedure informative, che costituiscono l'aspetto della regolazione maggiormente percepito dall'utente

Oltre ad essere uno strumento per le riforme regolative e amministrative, queste analisi sviluppano metodologie alternative per la misurazione dei costi della regolazione e degli oneri amministrativi sostenuti dai cittadini e dalle imprese.

L'attività di riforma è stata rilanciata con il nuovo governo nel 1998, dal momento che il miglioramento dell'attività di regolazione dell'economia è diventato uno dei punti cardine dell'accordo programmatico della coalizione di governo.

L'iniziativa più importante di quest'ultima fase può essere certamente individuata nell'istituzione della Commissione sulla Regolazione Si tratta di una commissione permanente formata dai segretari dei ministeri delle Finanze, dell'Economia e dell'Industria, della Giustizia e degli Affari economici, oltre che dall'Ufficio del Primo Ministro. La Commissione riferisce direttamente al Primo Ministro ed è responsabile della formulazione della politica per il miglioramento della qualità della regolazione in materia economica, nonché del monitoraggio e del controllo della sua effettiva applicazione. L'importanza del ruolo della Commis-

sione è data dal fatto che essa gestisce l'agenda legislativa per l'anno successivo e vi include le proposte di legge sulla base dei seguenti criteri:

1. identificazione del problema di politica economica che deve essere affrontato e descrizione dello scopo;
2. stima preliminare del probabile impatto sulle attività economiche e finanziarie oltre che sui cittadini destinatari del progetto di legge;
3. possibilità di affrontare la questione con strumenti alternativi a quello legislativo.

Un importante risultato ottenuto grazie all'istituzione della Commissione è il miglioramento della capacità del parlamento di selezionare le proposte di legge. Infatti l'attività di gestione dell'agenda dell'attività legislativa, effettuata da parte della Commissione, assicura che i singoli progetti di legge vengano introdotti prima nella sessione parlamentare. In questo modo si garantisce un maggiore lasso di tempo per l'analisi delle commissioni nonché per il dibattito in seno all'attività parlamentare (OECD 1999c:10).

Nel settembre del 1998 sono stati individuati quattro temi fondamentali per migliorare la qualità della normazione:

1. migliorare il processo di preparazione dei progetti di legge;
2. analizzare ed aumentare l'uso di metodi alternativi di regolazione oltre quelli tradizionali;
3. rinforzare e migliorare l'AIR;
4. ridurre gli oneri amministrativi che gravano sull'attività economica.

Sempre nel 1998 è stata introdotta una *checklist* che si basa sulle raccomandazioni OECD (OECD 1999c: 16) in merito al miglioramento della qualità della regolazione. Fra i diversi requisiti, viene espressamente richiesto ai ministeri di considerare strumenti regolativi alternativi alla tradizionale regolazione del tipo comando-controllo. Sulla base della *checklist*, altre problematiche che devono essere considerate prima dell'adozione di una nuova legge sono l'individuazione dell'obiettivo di politica economica, nonché la necessità di compiere una AIR esauriente.

### **7.3 Responsabilità e ruoli nelle politiche di riforma**

Sin dal 1993 le politiche di riforma sono state impiegate sul controllo della qualità della legislazione. Questo ha rappresentato un profondo cambiamento rispetto alla politica di *deregulation* su cui era precedentemente fondato il programma di riforma dell'attività normativa dello stato, soprattutto per quanto riguarda il settore economico. A seguito di questo cambiamento dei principi ispiratori del programma di riforma sono state adottate misure finalizzate prevalentemente al miglioramento dell'iter con cui vengono promulgate le leggi.

A tutt'oggi, da un punto di vista politico, non è chiara la ripartizione delle responsabilità dell'attuazione e dei risultati di questo programma di riforma, in quanto i singoli ministeri hanno solo una responsabilità per particolari aspetti del programma<sup>4</sup>, ma nessun ministero ha la responsabilità politica per il programma nel suo insieme, secondo la consuetudine politica danese che enfatizza la responsabilità dei singoli

<sup>4</sup> Essi rispondono solo per gli aspetti del programma che rientrano nel loro campo d'azione.

## Scheda 7.1 - La riforma regolativa in Danimarca dopo il 1993

- 1993 - Viene promulgata una circolare del Primo Ministro sulla consultazione intra-governativa riguardo le proposte di legge. Questa include per la prima volta la richiesta per i Ministeri di indicare gli impatti sulle aziende e sull'ambiente.
- 1994 - Il Ministero del Commercio e dell'Industria traccia le linee guida per la preparazione delle stime di impatto sulle attività economiche.  
Viene formata una Commissione di Contatto, che comprende rappresentanti dei Ministeri economici e finanziari, allo scopo di monitorare l'impatto della nuova legislazione sulla competitività del sistema economico.
- 1995 - La circolare del 1993 sulle proposte di legge viene emendata per richiedere che vengano stimate le implicazioni immediate di costo per l'economia.  
La relazione di una commissione governativa sugli oneri amministrativi porta ad un piano d'azione che delinea 25 specifici interventi per una loro riduzione.  
Il Ministero del Commercio e dell'Industria pubblica un Manuale sulla stima dell'impatto economico dei disegni di legge.  
Viene pubblicata la prima relazione sull'impatto dell'attività legislativa- prodotta nell'anno precedente, sul sistema economico.
- 1996 - Il Ministero del Commercio e dell'Industria introduce il *Business Test Panel (BTP)* per stimare i costi amministrativi delle nuove proposte di legge sul sistema economico.  
Viene lanciato un programma di semplificazione della legislazione.  
Il Governo pubblica *La legislazione e il costo da essa imposto sull'economia*, una rassegna sui costi derivanti dalla legislazione prodotta per l'anno successivo Il Governo definisce le linee guida per una buona regolazione dell'economia in "*Business Environment in Denmark, 1996*"  
Il Ministero del Commercio e dell'Industria dà inizio al progetto *MobiDK* per la valutazione degli impatti socio-economici delle singole proposte del governo.
- 1997 - Il parlamento introduce la relazione annuale circa gli andamenti degli oneri amministrativi sull'economia del paese.  
Il Ministero del Commercio e dell'Industria crea un Dipartimento per la semplificazione amministrativa.  
Il sistema dei *BTP* è ampliato e reso permanente.  
Il Ministero del Commercio e dell'Industria definisce sei *panels* per rivedere la legislazione di propria competenza al fine di semplificarla o di eliminare le disposizioni superflue.  
Il Ministero dell'Economia inizia l'elaborazione di un modello economico allargato in grado di rappresentare gli impatti dovuti a variazioni della politica economica sui diversi settori del sistema economico
- 1998 - Viene istituita la Commissione sulla Regolazione con il mandato di monitorare l'attuazione delle politiche sulla qualità della regolazione.  
Vengono identificati quattro punti basilari per lo sviluppo futuro della politica sulla qualità della regolazione.  
Viene introdotta una *checklist* che si basa sulle raccomandazioni OECD per il miglioramento della qualità della regolazione.

Fonte: *Danish Business policy* (1998: 85-86), *Danish government response to the "OECD Regulatory Review Questionnaire"*, come citato in OECD-PUMA 1999c: 11.

ministri. Ciò ha d'altronde comportato che le agenzie governative e non, che hanno il compito di promuovere e supportare il processo di riforma, hanno competenze limitate a particolari aspetti e non esercitano competenze in tema di AIR loro attribuite formalmente.

A livello amministrativo invece la ripartizione delle responsabilità è molto più chiara: con l'istituzione della Commissione sulla Regolazione, data la sua composizione, si è assegnata la responsabilità per l'an-

damento del programma ai funzionari più importanti dell'amministrazione. La Commissione riferisce direttamente al Primo Ministro assumendo quindi una precisa responsabilità politica rispetto a quanto di competenza della Commissione stessa. A livello amministrativo, l'attribuzione di espliciti poteri formali è limitata, ma ciò viene compensato da un alto livello di cooperazione informale sia tra i ministeri responsabili delle riforme, sia tra coloro che hanno la responsabilità dell'azione riformatrice dell'attività legislativa e coloro che sono responsabili della redazione delle norme.

Più soggetti istituzionali hanno un ruolo in questo processo di riforma. In particolare:

- la *Commissione per la Regolazione*: istituita nel 1998, comprende i Segretari permanenti dell'Ufficio del Primo Ministro, del Ministero della Giustizia, del Ministero delle Finanze, del Ministero del Commercio e dell'Industria ed infine del Ministero dell'Economia. La Commissione ha la responsabilità dello sviluppo della politica di miglioramento delle norme, nonché della gestione dell'agenda dei lavori parlamentari per l'anno successivo. Essa seleziona i disegni di legge in base a criteri di necessità, fattibilità ed efficienza. Da un punto di vista organizzativo è affiancata da un Segretariato gestito congiuntamente dall'Ufficio del Primo Ministro e dal Ministero delle Finanze. La Commissione riferisce direttamente al Primo Ministro e quando le sue raccomandazioni riguardo al programma legislativo non sono accolte dai singoli ministeri, il problema viene discusso dalla Commissione economica del governo.
- il *Ministero delle Finanze*: è responsabile della revisione delle AIR effettuate dagli altri ministeri, sebbene la sua attività di controllo sia soprattutto incentrata sull'impatto finanziario e amministrativo delle proposte di legge, piuttosto che sugli effetti per il settore del commercio e per l'intera economia. Infine svolge, congiuntamente all'Ufficio del Primo Ministro, anche le funzioni di segretariato per la Commissione per la Regolazione.
- il *Ministero della Giustizia*: ha la responsabilità di assicurare la qualità tecnica dell'attività legislativa assumendo quindi un ruolo centrale nel programma di riforme, che è basato sul miglioramento della qualità della legislazione. In particolare una circolare del Primo Ministro ha assegnato a questo Ministero il compito di compiere un attento controllo affinché venga utilizzato nella stesura delle norme un "linguaggio chiaro". A questo riguardo il Ministero stesso ha pubblicato un manuale destinato ai singoli ministeri per la preparazione di un progetto di legge. Oltre a questo manuale sono state istituite Unità tecnico-giuridiche in tutti i dipartimenti al fine di migliorare la qualità delle leggi e delle norme di ordine inferiore<sup>5</sup>. Tutte le proposte di legge vengono sottoposte alla valutazione del Ministero della Giustizia prima di essere presentate in parlamento ma, contrariamente a quanto accade in altri paesi, il Ministero non esercita una simile funzione di valutazione rispetto alle norme di ordine inferiore, sebbene abbia pubblicato guide per la loro redazione.

<sup>5</sup> Circolari, regolamenti attuativi ecc.

- il *Ministero del Commercio e dell'Industria*: ha la responsabilità per le iniziative all'interno del programma che sono finalizzate al monitoraggio e alla riduzione degli oneri sul commercio che derivano dall'attività di regolazione. La sua azione si muove lungo tre direttrici:
  1. ha una responsabilità primaria per la parte dell'AIR che stima l'impatto sul commercio e l'industria delle proposte di legge: pubblica un manuale per questo tipo di stima e fornisce assistenza tecnica su richiesta;
  2. esiste all'interno del Ministero una divisione legale impegnata in iniziative per promuovere l'utilizzo di strumenti di regolazione alternativi;
  3. all'interno del Ministero esiste una specifica Unità per la riduzione degli oneri amministrativi. Inoltre viene elaborata, in collaborazione con un comitato di esperti, la pubblicazione annuale di *Business Environment in Denmark*, dove viene presentata la stima dell'impatto di tutta la legislazione adottata nell'anno precedente. Sono stati infine definiti sei *Business Test Panels* per le indagini statistiche presso le imprese sugli oneri amministrativi connessi alle singole proposte di legge.
- l'*Ufficio del Primo Ministro*: ha la responsabilità generale del coordinamento e della stesura del programma legislativo annuale e fornisce servizi di segretariato alla Commissione per la Regolazione in collaborazione con il Ministero delle Finanze.

Nell'ambito del programma di miglioramento della qualità dell'attività normativa rientra anche l'armonizzazione della legislazione danese con quella comunitaria, con il conseguente recepimento delle direttive europee.

Per affrontare questo problema sono stati istituiti quattro tipi di commissioni:

- le *commissioni speciali*: in numero di 32, sono composte da funzionari dei ministeri interessati, sono organizzate in base a linee funzionali e prevedono la partecipazione occasionale delle parti interessate. Queste commissioni, nelle proprie aree di responsabilità, hanno il compito di elaborare e sviluppare la posizione della Danimarca in ambito comunitario su specifiche questioni.
- *Commissione per l'Unione Europea*: composta dai funzionari con responsabilità di coordinamento con l'Unione Europea. Presieduta dal Ministero degli Affari Esteri, coadiuva la Commissione governativa sugli affari esteri in relazione alle questioni comunitarie assicurando una coerente e coordinata applicazione della politica comunitaria danese.
- *Commissioni governative per gli Affari Esteri*: ne esistono due e la prima affronta i problemi connessi con il "Pillar one" mentre la seconda affronta i problemi connessi con i "Pillars two and three"<sup>6</sup>. Il loro principale compito è di analizzare i problemi che verranno discussi nei successivi Consigli Europei dei Ministri.
- *Commissione parlamentare per gli affari europei*: viene consultata prima di ogni Consiglio Europeo dei Ministri al fine di evitare che

<sup>6</sup> Nel definire l'Unione Europea da un punto di vista giuridico si utilizzano spesso delle definizioni per immagini. La più fortunata è probabilmente quella del tempio a tre colonne. I pilastri di questo tempio sono: le comunità (*Pillar one*), la politica estera e di sicurezza comune (*Pillar two*) e la cooperazione nella giustizia e negli affari interni (*Pillar three*). (Tesauro 1995:12).

il governo assuma impegni che non vengano in seguito ratificati dalla maggioranza parlamentare<sup>7</sup>.

L'azione di queste quattro Commissioni risulta essere di una certa efficienza e ciò è testimoniato anche dal fatto che la Commissione Europea ha indicato la Danimarca come uno dei paesi con il più alto tasso di recepimento della legislazione comunitaria all'interno della propria legislazione.

#### **7.4 Ambito di applicazione e processo dell'AIR: gli strumenti**

Nonostante sin dagli anni '20 si sia preso atto della necessità di stimare l'impatto sulla fiscalità delle nuove proposte di legge, fino al 1993 non era ancora stata presa in esame l'eventualità di stimare il loro impatto sull'industria, sul commercio e sull'ambiente. La raccomandazione per questo ultimo tipo di stima è stata introdotta infatti tramite circolare del Primo Ministro solo nel 1993<sup>8</sup>. A questo provvedimento si è affiancata dal 1995 la stima del Ministero del Commercio e dell'Industria sull'impatto sul commercio della normativa approvata nell'anno precedente. Nel 1998, ancora una volta con circolare del Dipartimento del Primo Ministro, sono state introdotte raccomandazioni circa la stima degli effetti delle nuove leggi sui costi amministrativi per il commercio e per i cittadini, nonché l'obbligo di utilizzare l'AIR presentando i risultati in una nota esplicativa che deve accompagnare il progetto di legge.

La circolare stabiliva, per la prima volta, che tutti i ministeri avrebbero dovuto compiere una dettagliata descrizione e, se possibile, una quantificazione degli effetti sul sistema economico come passaggio fondamentale del processo di formazione delle proposte di legge. Ai ministeri è stato quindi raccomandato di effettuare un'AIR per ogni proposta di legge che comportasse un "sostanziale impatto sul sistema economico". A tal proposito, la circolare richiamata raccomandava l'utilizzo della guida pubblicata dal Ministero delle Finanze sull'analisi costi/benefici e costi/efficienza utilizzata usualmente per la valutazione della convenienza sui progetti di investimento pubblico.

Ad oggi l'AIR, dal punto di vista pratico, consiste in una serie di stime parziali, condotte separatamente, che non vengono mai ridotte ad un unico insieme coeso ed integrato, e che riguardano l'impatto delle nuove proposte di legge sui seguenti aspetti:

- finanziario sui governi locali e nazionali;
- amministrativo su governi nazionali e locali;
- amministrativo ed economico sul commercio e l'industria;
- amministrativo per i cittadini;
- ambientale;
- in relazione alla legislazione comunitaria.

Molti gradi di libertà rimangono ancora ai singoli ministeri dal momento che, secondo la tradizione politica danese, ciascun ministero è singolarmente responsabile di quanto di propria competenza e quindi rientra nella sua discrezionalità la decisione di effettuare o meno l'AIR e quali metodi utilizzare.

<sup>7</sup> Problema dovuto in larga parte alla frequente possibilità di esistenza di governi di minoranza.

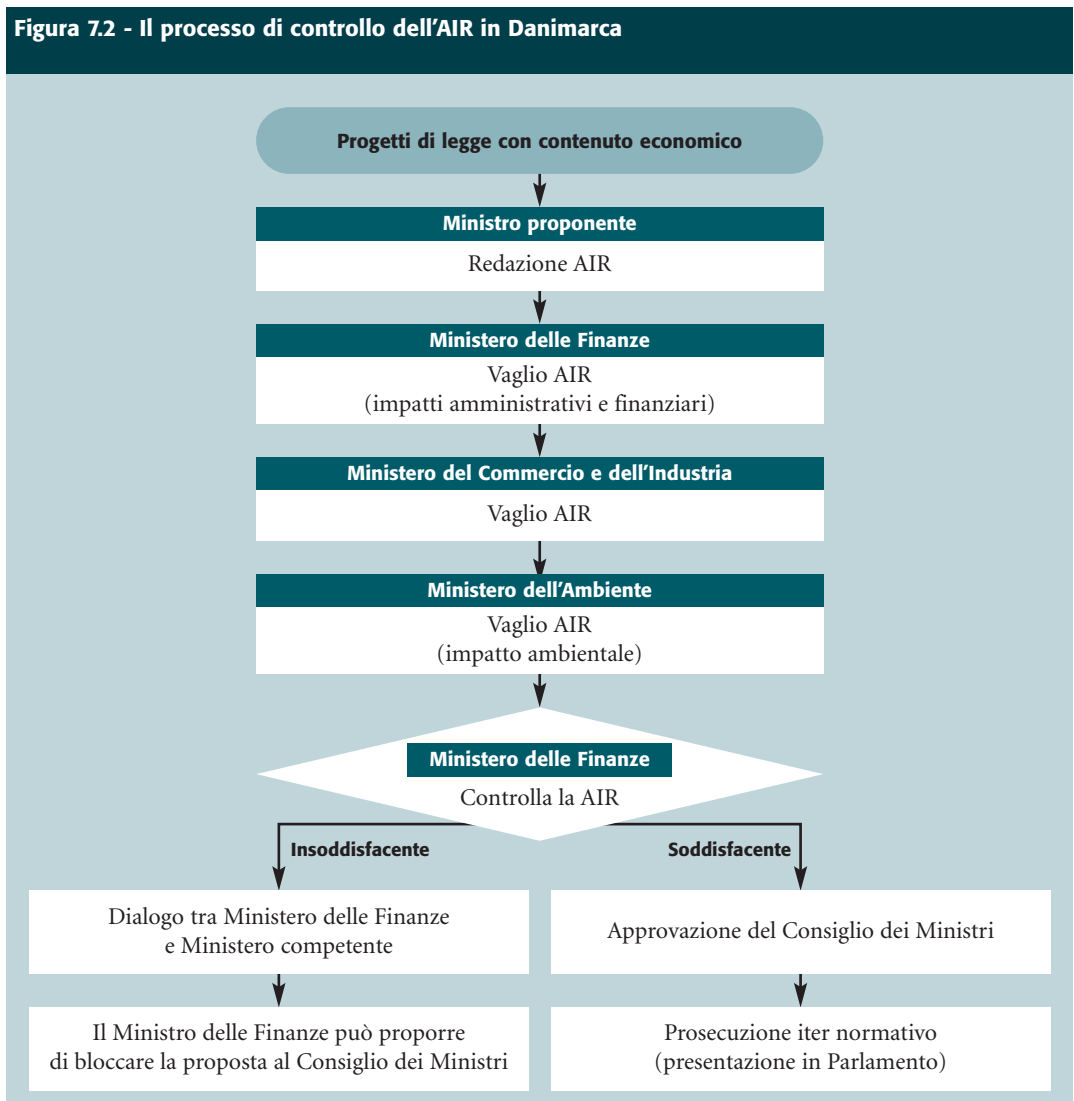
<sup>8</sup> Si veda al riguardo la Scheda 7.1.



Esiste comunque un processo di controllo della qualità dell’AIR che vede impegnati più ministeri. In prima istanza, ed è il vero ed unico momento di vaglio formale, troviamo l’analisi di qualità effettuata dal Ministero delle Finanze che però si incentra quasi esclusivamente sull’impatto finanziario e amministrativo del disegno di legge. In questa attività di controllo dell’AIR il Ministero delle Finanze viene affiancato dal Ministero del Commercio e dell’Industria e da quello dell’Ambiente per quanto rientra nella sfera delle loro competenze. Nel caso in cui l’analisi effettuata venga considerata dal Ministero delle Finanze non soddisfacente, si dà inizio ad una fase di dialogo con il ministero che ha compiuto l’AIR. Se dopo questa fase non si arriva ad una soluzione, il Ministero delle Finanze può tentare di bloccare il disegno di legge in questione alla riunione settimanale del consiglio dei ministri che approva i disegni di legge da presentare in parlamento.

Questo processo è schematicamente illustrato nella figura 7.2.

**Figura 7.2 - Il processo di controllo dell’AIR in Danimarca**



A supporto dell'analisi di impatto della regolazione, al fine di individuare i possibili costi amministrativi derivanti dall'attività legislativa, sono stati introdotti dal Ministero del Commercio e dell'Industria gli strumenti del *Business Test Panel (BTP)* e del *benchmarking*.

Riguardo ai BTP, essi sono utilizzati per compiere indagini statistiche presso le imprese al fine di raccogliere dati che servono alla valutazione degli oneri amministrativi connessi alle singole proposte di legge. Alle imprese è richiesto di riempire un modulo che necessita per la sua compilazione non più di quindici minuti e nel quale si richiedono informazioni circa i costi in cui potrebbero incorrere a seguito dell'introduzione di una nuova norma. Rientrano in questi costi quelli che l'impresa affronta per adeguare la propria struttura organizzativa o per domandare servizi ad aziende esterne come conseguenza di una eventuale innovazione legislativa.

Questa iniziativa è stata inizialmente lanciata nel 1996, con un *panel* di 200 aziende, e quindi resa permanente nel 1997. Nello stesso periodo il progetto è stato espanso a tre *panel* di 500 aziende, con l'obiettivo di migliorare la qualità statistica dei dati. Il tasso di risposta all'iniziativa è risultato piuttosto elevato, cioè circa il 50%. Nel periodo compreso tra il 1998 ed il 1999 è stato valutato attraverso i BTP l'impatto di ben 96 leggi ordinarie e 69 secondarie. L'utilizzo dello strumento dei BTP è stato recepito anche dalla Commissione Europea che, dalla metà del 1998, ne ha iniziato la sperimentazione in otto paesi membri per ottenere informazioni sull'impatto economico ed amministrativo delle direttive comunitarie. Va però sottolineata la diversa funzione assunta dallo strumento nei due contesti. Mentre in Danimarca i BTP svolgono la funzione di mero *strumento* per la raccolta dei dati a supporto del processo decisionale, nell'ambito dell'Unione Europea, essi hanno invece assunto anche una valenza di strumento di consultazione al fine di democratizzare il processo di AIR.<sup>9</sup>

L'altro strumento introdotto è il *benchmarking*. Con questa espressione si indica la misurazione di dati economici in un dato periodo di tempo che viene successivamente utilizzata come base per il confronto di altri dati. L'uso del *benchmarking* all'interno del settore pubblico danese si è sviluppato notevolmente negli ultimi anni e il suo utilizzo può essere approssimativamente diviso in tre significative categorie:

1. il *benchmarking tra istituzioni ed strutture amministrative*, che serve per le negoziazioni riguardo le leggi di spesa e per la formulazione di particolari politiche su scala nazionale. Questo tipo di *benchmarking* ha inizio su impulso del Ministro delle Finanze dal quale è poi portato avanti. Recenti attività di *benchmarking* di questo tipo riguardano il monitoraggio dell'efficienza nella fornitura da parte del settore pubblico di particolari servizi quali l'educazione primaria o l'assistenza ospedaliera.
2. il *benchmarking internazionale*, che è ormai una pratica istituzionalizzata in Danimarca, serve per monitorare la struttura del sistema economico. Questa metodologia di analisi si inserisce nella tradizione propria sia della Commissione Europea che dell'OECD. Essa consiste nel monitorare e confrontare continuamente la posizione

<sup>9</sup> Si veda il capitolo di Cavatorto in questo volume.

della Danimarca rispetto a quella di altri paesi<sup>10</sup>. Questo raffronto è stato compiuto rispetto ad una serie di settori che vengono considerati di importanza vitale per la crescita e lo sviluppo del paese come il mercato del lavoro, il settore del commercio, l'educazione, *l'information technology* e le infrastrutture. Per ognuna di queste aree la posizione della Danimarca è giudicata in relazione agli obiettivi di politica economica. Scopo di questa attività di monitoraggio è anche quello di identificare punti di forza e di debolezza dell'economia e del settore pubblico danese con l'obiettivo di fornire delle linee guida nella formulazione dei provvedimenti di politica economica;

3. il *bottom-up benchmarking*, che è uno strumento per monitorare la *performance* degli enti pubblici nella fornitura di servizi. In particolar modo si analizzano i processi di produzione dei suddetti servizi per conoscere i livelli ottenuti di costo-efficienza.

## 7.5 Valutazioni e riflessioni

Come abbiamo visto la riforma regolativa in Danimarca nasce come conseguenza sia del mutato scenario internazionale che delle sfide che i processi di globalizzazione dei mercati e di integrazione europea, con la conseguente accresciuta competizione sia a livello regionale che a livello globale, hanno posto e pongono soprattutto a piccole realtà economiche come quella danese.

Come avvenuto per altre riforme in Danimarca, la riforma sull'attività regolativa è avvenuta attraverso una stratificazione di interventi successivi piuttosto che seguendo una strategia di lungo periodo (OECD 2000a: 99:). Questa caratteristica del processo può essere fatta risalire al contesto politico e sociale danese nel quale, come abbiamo avuto modo di sottolineare, svolge un ruolo importante, sebbene non codificato, la partecipazione dei gruppi socio-economici interessati nella fase progettuale delle riforme<sup>11</sup>. Ciò determina una condivisione delle riforme da parte dei gruppi sociali ed economici interessati ma comporta, come rovescio della medaglia, che le riforme stesse vengono introdotte piuttosto lentamente tanto che qualcuno afferma che la società danese è restia ad effettuare cambiamenti.

Questo sistema di relazioni politiche spiega quindi, da una parte, l'ampio consenso riportato dalla riforma sia da parte dei partiti politici che da associazioni esterne alla politica<sup>12</sup>, dall'altro lato il fatto che alcuni aspetti della riforma, che più strettamente riguardavano alcuni gruppi di interesse, sono stati introdotti a ritmo molto più lento. Ciò spiega d'altronde la particolare priorità data all'abbattimento degli oneri amministrativi (in particolar modo verso le piccole e medie imprese) piuttosto che ad altri elementi della riforma, come ad esempio i vincoli all'entrata in particolari mercati. Infatti la riduzione degli oneri amministrativi può essere considerato un aspetto della riforma regolativa che non provoca "vittime" e ciò registra il consenso unanime dei vari gruppi di interesse.

<sup>10</sup> La Danimarca è sistematicamente comparata ad uno specifico gruppo di paesi che comprendono: Germania, Svezia, Francia, Regno Unito, Olanda, Stati Uniti e Giappone.

<sup>11</sup> Si veda a tal proposito quanto detto nel paragrafo 1 sulle commissioni preliminari.

<sup>12</sup> Associazioni molto importanti come il *Danish Bar* (Associazione forense), e la *Law Society* hanno avuto e continuano ad avere un significativo ruolo nel processo di riforma; i loro membri fanno parte tra l'altro dei comitati preparatori per la stesura delle leggi più importanti (OECD 1999c: 16).

In questi ultimi otto anni, soprattutto dopo il rilancio delle politiche di riforma dell'attività regolativa dello stato a partire dal 1993, molto è stato fatto ed obiettivi importanti sono stati conseguiti anche attraverso l'utilizzo di approcci e strumenti innovativi. A questo proposito sottolineiamo l'utilizzo dei *Business Test Panels* come meccanismo di valutazione che ha il compito di fornire un "primo allarme" sull'eventualità che la legge proposta comporti costi ed oneri inattesi<sup>13</sup> (OECD 2000c: 56). Quanto sperimentato in Danimarca è stato ripreso e portato avanti dalla Commissione Europea in un progetto pilota effettuato in otto paesi membri<sup>14</sup>. La peculiarità del progetto della Commissione europea rispetto all'esperienza danese sta nel raccogliere informazioni su tutti i costi attesi di adeguamento (*Expected Compliance Cost*) piuttosto che solo sugli oneri amministrativi attesi, così come avviene in Danimarca. Qui d'altronde, per una analisi più attenta degli effetti di un nuovo testo di legge, lo strumento del *Business Test Panel* è stato affiancato da quello dei *focus groups* (OECD 1999c: 13).

Un'altra innovazione, che caratterizza l'esperienza danese, è la relazione annuale al parlamento sugli oneri per le imprese della legislazione adottata durante l'anno precedente e che ricorre a *input* da parte di rappresentanti delle imprese stesse. Questa relazione è forse unica<sup>15</sup> sebbene possa essere considerata simile alla relazione annuale presentata al Congresso degli Stati Uniti sui costi e i benefici di tutta la legislazione subordinata.

Abbiamo visto infine come dal 1998, con la creazione della Commissione sulla Regolazione, l'attività di riforma che ha riguardato l'attività regolativa dello stato ha avuto un'ulteriore rilancio.

Attraverso la creazione di questa Commissione si è cercato di superare due problemi, collegati tra di loro, che hanno caratterizzato la politica di riforma danese: la mancanza di una responsabilità politico-amministrativa circa l'andamento del programma di riforma dell'attività regolativa nel suo insieme e la conseguente mancanza di coordinamento nelle misure intraprese.

Per quanto riguarda il primo punto possiamo notare che, così come per tutte le altre materie di competenza governativa, la responsabilità politica circa le misure di riforma e la loro attuazione ricadeva, per quanto di loro competenza, singolarmente su ciascun ministero senza che vi fosse una chiara responsabilità sull'andamento dell'intero progetto.

Ora, grazie alla presenza nella Commissione dei segretari dei più importanti dipartimenti governativi ed al fatto che la Commissione deve relazionare al Primo Ministro, si può affermare che esiste una chiara responsabilità sia amministrativa che politica riguardo l'andamento totale delle politiche di riforma. Va però notato che l'OECD ritiene (OECD 2000:104) che, pur avendo assunto il Primo Ministro - con la creazione della Commissione - un ruolo importante di supervisione, sia necessario istituire un ente<sup>16</sup> per aumentare la responsabilità sui risultati della riforma all'interno dei ministeri attraverso un processo sistematico di controllo e di supervisione compiuta dall'ente stesso. Inoltre, sempre secondo l'OECD (OECD 2000:104), l'ente dovrebbe

<sup>13</sup> Probabilmente questo strumento ha il limite di non fornire una valutazione abbastanza attendibile dei costi connessi con una nuova normativa.

<sup>14</sup> Si veda il capitolo di Cavatorto in questo volume.

<sup>15</sup> Viene effettuata a partire dal 1997.

<sup>16</sup> L'OECD propone un Comitato economico del Gabinetto.

svolgere il compito di raccordo fra le iniziative dei singoli ministeri al fine di focalizzare l'attenzione e le risorse su alcune problematiche ritenute prioritarie.

Per quanto riguarda il secondo punto, cioè la mancanza di coordinamento nelle misure intraprese, si può affermare che esso è ancora da affrontare. Infatti, come sottolineato dal *Danish Bar (Foro danese)*, e dalla *Law Society*, il tradizionale approccio frammentario e basato su piccoli aggiustamenti graduali risulta privo del necessario coordinamento. Ciò è particolarmente visibile nelle modalità con cui viene effettuata l'AIR e con cui avviene il controllo sulla qualità dell'analisi. Infatti l'AIR assume in Danimarca la veste di alcune stime parziali che non vengono mai ricondotte ad un insieme organico e che vengono controllate separatamente da vari ministeri secondo le proprie competenze (più esattamente il Ministero delle Finanze per analisi dell'impatto finanziario e amministrativo, il Ministero del Commercio e dell'Industria per l'impatto sulle imprese e il Ministero dell'Ambiente per l'impatto ambientale). Questa separazione delle responsabilità di controllo comporta il rischio di approcci incoerenti, la possibilità di duplicazioni o la mancanza del controllo su alcuni aspetti dell'AIR. L'OECD ritiene, per esempio (OECD 2000a:106), che in Danimarca l'AIR dovrebbe essere migliorata sotto quattro aspetti:

1. l'adozione generale di un'analisi costi-benefici per migliorare la quantificazione dell'impatto di una proposta di legge;
2. l'applicazione dell'AIR dovrebbe essere estesa anche agli strumenti regolativi di ordine inferiore. In particolare viene messo in risalto che la mancata applicazione dell'AIR alle norme di ordine inferiore potrebbe portare all'abuso dell'utilizzo di questo tipo di norme;
3. l'AIR dovrebbe essere usata anche per la legislazione già in vigore;
4. l'AIR dovrebbe essere integrata con il processo di consultazione in modo tale di abbassarne il costo e aumentarne la qualità.

Possiamo quindi concludere osservando che il processo tuttora in atto di riforma regolativa, pur mostrando alcuni aspetti sicuramente positivi necessari a tutt'oggi di un ulteriore sviluppo soprattutto in merito alla razionalizzazione dello sforzo riformatore.

- Andersen, Torben M., Svend E. Hougaard J. and Ole Risager (1998) "Macroeconomic Perspectives on the Danish Economy: Problems, Policies and Prospects", *Working Paper Number 18*, Institute for Nationaløkonomi, Department of Economics, Copenhagen Business School.
- Bregnsbo, H. (1992) "The organisational system", in Lyck, Lise, (a cura di), *Denmark and EC Membership Evaluated*, London: Pinter Publishers.
- European Commission (1999) *Commission's Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community*, COM (1999)143final, Brussels.
- European Commission (1998a) *Structural Reforms in Denmark*, Directorate General II, Economic and Financial Affairs, Brussels.
- European Commission (1998b) *Single Market Scoreboard*, No. 3, October, Brussels.
- European Commission (1998c) *Efficiency and Accountability in European Standardisation Under the New Approach*, report from the Commission to the Council and the European Parliament, SEC(98)291, May, Brussels.
- European Commission (1998d) *Connecting Telecommunications Equipment and the Mutual Recognition of the Conformity of Equipment*, Brussels.
- Government of Denmark (1998a) *Packaging for Soft Drinks, Beer, Wine and Spirits*, Copenhagen: Ministry of Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency, Faktuelte, No. 18, January 18.
- Government of Denmark (1998b) *White Paper on Food Policy*, Copenhagen: Ministry of Food, Agriculture and Fisheries.
- Government of Denmark (1997a) *A Structural Monitoring System for Denmark*, Copenhagen.
- Government of Denmark (1997b) *Agency of Trade and Industry, Standardisation Work: Analysis and Recommendation for Efficiency Initiatives*", October, Copenhagen.
- Government of Denmark (1997c) *UM-tema: WTO-den ny verdenshandels-organisation*, Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
- Grønnegard Christensen, J. (1989) "Regulation, Deregulation and Public Bureaucracy", *European Journal of Political Research* 17.
- Grønnegard Christensen, J. (1990) *Interest Groups and Public Bureaucracy in Danish Regulatory Policy-Making*, Institute of Political Science, University of Aarhus.
- OECD (2000a) *Regulatory Reform in Denmark OECD Reviews of Regulatory Reform*, Paris.
- OECD (2000b) *Trade and regulatory reform: Insights from the OECD country reviews and other analyses*, Paris, December 2000
- OECD (1999a) *OECD Communications Outlook*, Paris.
- OECD (1999b) *OECD Environmental Performance Reviews: Denmark*, Paris, Spring.
- OECD (1999c) "Government Capacity to Assure High Quality Regulation", in the *Regulatory Reform in the Netherlands OECD Reviews of Regulatory Reform*, Paris.
- OECD (1999d) *OECD Economic Surveys, Denmark*, Paris, January.
- OECD (1998a) *Energy Policy in IEA Countries: Denmark 1998 Review*, IEA/OECD, Paris.
- OECD (1998b) *Open Markets Matter. The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, Paris.
- OECD (1997a) *Regulatory quality and public sector reform: -Best practices in OECD countries*, Paris: (PUMA).

- OECD (1997b) *Trade Issues in the Greening of Public Purchasing*, Paris.
- OECD (1997c) *OECD Report on Regulatory Reform*, Volume II: Thematic Studies, Paris.
- OECD (1995) *Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*, Paris, 1995
- OECD (1994) *Public Consultation in Regulatory Development: Practices and Experiences in Ten OECD Countries*, Paris: PUMA.
- OECD (1993) *Economic Surveys: Denmark*, Paris.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2000) *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione*, Roma: Presidenza del Consiglio (sito internet: <http://www.funpub.it/air/>).
- Swann D. (1995) *The Economics of the Common Market*, Penguin Books.
- Tesauro G. (1995) *Diritto Comunitario*, CEDAM Padova
- Told S. (1997) *Future Customs Work in Denmark – At the Cutting Edge*, September.

# Francia: la difficile ricerca di un percorso efficace

## Introduzione: dal disegno all'impiego effettivo degli strumenti

Gli interventi degli stati, risultati di circostanze storiche, culturali e sociali specifiche, dovrebbero seguire, seppure con variazioni significative da paese a paese, l'evoluzione dei cambiamenti della società. Certe organizzazioni internazionali (l'OCSE per esempio) hanno giocato a tal proposito un ruolo importante nel trasferimento delle idee o nella costituzione di reti di *policy-makers* ed esperti. La costruzione dell'Unione europea ha rinforzato questa collaborazione tra gli stati, accelerando le comparazioni fra le politiche pubbliche e gli stili regolativi, e in taluni casi facilitando anche la circolazione degli strumenti.

Questa moltiplicazione e intensificazione degli scambi si è sviluppata in una situazione di interdipendenza alla quale l'attività di regolazione non sfugge. Il miglioramento dell'efficacia dell'azione dei poteri pubblici e della regolazione sono oggi obiettivi adottati in ogni paese OCSE, e i vincoli derivanti dall'integrazione europea spingono i paesi, anche di tradizione centralista (come la Francia) a dotarsi di strumenti nuovi. Il problema – come ben sanno coloro che hanno studiato il fenomeno del “trasferimento” delle politiche pubbliche – è di intendere fino a che punto la dotazione di una strumentazione, accettabile “sulla carta”, diventa efficace – nel concreto, cioè quando i nuovi strumenti entrano nel vivo dei processi decisionali e amministrativi. Un problema, questo, che sta proprio nel cuore dell'analisi di impatto della regolazione, come indicato da Claudio Radaelli nella sua introduzione a questo volume.

La riforma dello stato in Francia è un processo continuo, come vedremo in questo capitolo. Tra le numerose riforme, la pratica delle *fiches d'impact*, che corrisponde all'analisi di impatto della regolazione, è stata istituita e fa parte degli strumenti usati dal governo. Il quadro regolamentare, precisamente definito, dovrebbe permettere un uso sistematico e completo dell'analisi di impatto della regolazione. Ma le osservazioni fatte e le riflessioni attualmente in corso per aggiornare questa pratica sembrano indicare un certo scollamento tra testi normativi e prassi effettiva. Insomma, se da un lato il legislatore francese si è spinto molto avanti (qualcuno potrebbe pensare anche



troppo!) nella definizione “sulla carta” del processo di analisi della regolazione, la pratica di questo strumento è ben lungi dall’essere considerata soddisfacente. Il presente capitolo è dedicato all’illustrazione di questo iato fra definizione degli strumenti e loro attuazione. Procederemo da un quadro generale sull’ordinamento dello stato in Francia, per poi inquadrare l’analisi di impatto della regolazione (AIR) nel contesto della riforma dello stato. Dopo aver descritto l’approccio francese all’AIR, ci soffermeremo sui risultati ottenuti fino ad ora e sulle recenti iniziative volute per ridare slancio all’analisi della regolazione. Il capitolo si basa sull’esame di legislazione e documentazione primaria e su alcune interviste realizzate fra la primavera e l’estate del 2001.

## 8.1 Ordinamento dello stato

La Francia è una Repubblica semi-presidenziale, caratterizzata dall’elezione del suo Presidente a suffragio universale diretto. Il suo mandato, finora di sette anni, sarà ridotto a cinque anni in occasione delle prossime elezioni previste per aprile-maggio 2002. Questo sistema va sotto il nome di semi-presidenzialismo poiché il Primo ministro, capo del governo, deve godere della fiducia di una maggioranza entro l’Assemblea Nazionale (rinnovata ogni cinque anni). Quest’ultima è il ramo più importante del parlamento, sede del potere legislativo, ed è composta da 577 deputati. L’altro ramo, il Senato, è composto da 321 senatori.

L’elezione dell’Assemblea Nazionale si svolge secondo il sistema maggioritario a due turni. Nel primo, vi è un’offerta, generalmente numerosa, di diversi candidati appoggiati dai partiti. Qualora nessuno di loro abbia conseguito la maggioranza dei voti, coloro i quali superano una certa percentuale si sfidano nel ballottaggio al turno successivo.

In questa fase (secondo turno) i candidati sono appoggiati da una coalizione che raggruppa i partiti cui essi appartengono e che, presumibilmente, in caso di vittoria formerà la maggioranza governativa. È regola non scritta che il capo di questa maggioranza (o uno in grado di essere appoggiato da una maggioranza) rivestirà il ruolo di Primo ministro. Poiché le elezioni per il Presidente della Repubblica e per l’Assemblea Nazionale avvengono in periodi diversi, può capitare che il Capo dello stato ed il Primo ministro appartengano a coalizioni di diverso colore politico. In questa circostanza, detta “coabitazione”, i poteri vengono divisi: al Presidente spetta la vigilanza sul rispetto della costituzione e sul regolare funzionamento dei poteri pubblici, nonché la funzione di garante dell’indipendenza nazionale e dell’integrità del territorio (politica estera); mentre, al Primo ministro compete l’azione di governo.

Attualmente permane una situazione di “coabitazione” iniziata nel 1997. Già tra il 1986 ed il 1988, e tra il 1993 ed il 1995, si è verificata questa situazione insolita, stimolando il dibattito sulla necessità di

riformare la Quinta Repubblica, nata nel 1958 (come è noto, fu Charles De Gaulle che ottenne, tramite una profonda riforma della Costituzione, il conferimento – rispetto alle due precedenti – di più ampi poteri al Capo dello stato).

Per quanto riguarda l'ordinamento amministrativo, la Repubblica francese è divisa in 96 dipartimenti (*départements*), raggruppati in 22 circoscrizioni regionali (*régions*). Vi sono inoltre 5 dipartimenti d'oltremare (Guadalupa, Martinica, Guiana Francese, Réunion, Saint-Pierre e Miquelon), e cinque territori d'oltremare con statuti specifici (Nuova Caledonia, Wallis e Futuna, Mayotte, Polinesia francese ed i territori francesi nell'antartico).

## 8.2 Riformare lo stato: un processo in continua evoluzione

La riflessione sull'organizzazione e sulle modalità di funzionamento dello stato è tanto antica quanto lo stato stesso. Dall'instaurazione della Quinta Repubblica numerose sono state le occasioni per trasformare profondamente l'organizzazione amministrativa della Francia (ricordiamo fra le tante iniziative: riforme in materie quali l'organizzazione giudiziaria, la ripartizione territoriale e i poteri dei prefetti, il decentramento, le amministrazioni settoriali). È importante ripercorrere alcune tappe di questo processo dato che esse configurano quel tentativo di cambiare il modo di governare, entro il quale si colloca l'AIR. Per cominciare, negli anni settanta, gli sforzi hanno soprattutto portato al miglioramento della posizione dei cittadini francesi rispetto alla loro amministrazione. Come esempi si possono ricordare:

- l'istituzione del mediatore della Repubblica;
- il miglioramento della tutela del cittadino nei confronti dei rischi connessi all'utilizzo dell'informatica;
- la facilitazione dell'accesso ai documenti amministrativi;
- l'obbligo di motivare gli atti amministrativi da parte delle amministrazioni.

I progetti per la riforma dello stato si sono moltiplicati negli anni ottanta, in particolare con l'approdo della sinistra al potere nel 1981. Uno vasto movimento di decentralizzazione ha permesso di ristrutturare la ripartizione dei compiti amministrativi e politici.

Negli anni novanta, sotto l'impulso di Michel Rocard, allora Primo ministro, l'attenzione si è maggiormente concentrata sul funzionamento dell'apparato gestionale e amministrativo dello stato. Ciò ha portato all'introduzione di tecniche manageriali nella gestione di un settore pubblico che, oltre ad impiegare una consistente quantità di risorse umane<sup>1</sup>, è anche un importante fornitore di servizi. Ogni cambiamento si sviluppa lentamente, tanto è vero che ogni grande proposta di riforma della pubblica amministrazione suscita paure o resistenze (entro certi limiti senza dubbio corporative) da parte dei funzionari addetti ai lavori<sup>2</sup>. Secondo l'attuale ministro della Funzione pubblica e della riforma dello stato, Michel Sapin, "la riforma dello stato (...) è fatta di realizzazioni quotidiane, di nuove misure che si constatano sul

<sup>1</sup> Secondo le ultime cifre (1996) gli impiegati del settore pubblico (funzione pubblica statale, territoriale ed ospedaliera) sono più di sette milioni di persone, cioè 17,5% del corpo elettorale. (*Lettre du Management public*, n° 32, mars-avril 2001).

<sup>2</sup> Per esempio nel febbraio-marzo 2000, la riforma del ministero delle finanze, proposta dal ministro Christian Sautter, provocò reazioni negative tali da costringerlo a dimettersi senza aver realizzato i suoi intenti.

terreno, di impegni numerosi individuali o collettivi”<sup>3</sup>. Di conseguenza niente di rivoluzionario, ma piuttosto progressi gradualisti, difficili da valutare nell'immediato, che si svolgono in un contesto più generale di razionalizzazione delle disposizioni normative (Morand 1991).

Con il Primo ministro Lionel Jospin, oltre alla sistematizzazione delle *fiches d'impact*, sono stati proposti tre grandi orientamenti: una nuova legge organica in materia di finanze, l'uso estensivo di internet per tutti i documenti amministrativi e una migliore gestione delle risorse umane.

La riforma dello stato è evidentemente una colossale iniziativa che riguarda diversi attori: a partire dal Presidente della Repubblica, garante del buon funzionamento delle istituzioni, al Primo ministro, capo dell'amministrazione ed a ciascuno dei ministri, nel loro campo di competenza, fino ad arrivare ad ogni singolo servizio e all'insieme dei funzionari che deve maturare una rinnovata cultura del servizio pubblico.

- Per coordinare la riforma dello stato, due organi svolgono un ruolo importante: Il comitato interministeriale per la riforma dello stato (CIRE), incaricato di definire i grandi orientamenti governativi in materia di modernizzazione dello stato;
- La delegazione interministeriale alla riforma dello stato (DIRE), organo integrato al ministero, che permette di completare le indicazioni governative.

### **8.2.1 Il comitato interministeriale per la riforma dello stato (CIRE)**

Presieduto dal Primo ministro o, per delega, dal ministro incaricato della riforma dello stato, il CIRE riunisce in seduta plenaria l'insieme dei ministri. Esso è incaricato di fissare gli orientamenti della politica governativa tendenti a:

- chiarire la missione dello stato e precisare il campo d'intervento dei servizi pubblici;
- tener conto dei bisogni e delle attese degli utenti dei servizi pubblici, per mezzo della semplificazione e dell'alleggerimento delle procedure;
- migliorare l'efficacia dei servizi dello stato e degli uffici pubblici;
- delegare le responsabilità in seno allo stato;
- modernizzare la gestione pubblica.

Inoltre, tale organo ha il compito di studiare gli schemi di riorganizzazione dei servizi dello stato e segnatamente dei servizi decentrati. Infine, è incaricato di stimolare e di coordinare le azioni delle amministrazioni in materia di sistemi informativi, basandosi sulle direttive ministeriali.

Fra le ultime decisioni del CIRE del 12 ottobre 2000 c'è anche l'istituzione di un gruppo di lavoro che deve coordinare gli sforzi dei ministeri per migliorare la regolazione. Presieduto da Dieudonné Mandelkern, Presidente onorario del consiglio di stato<sup>4</sup>, questo gruppo interministeriale, composto da una ventina di persone nominate dal Ministro della funzione pubblica, si riunisce ogni 15 giorni con l'obiettivo di redigere per la fine del 2001 un rapporto sui possibili

<sup>3</sup> Sapin (Michel), "Trois leviers pour réformer l'Etat", *Le Figaro*, 27 juin 2001.

<sup>4</sup> Lo stesso Mandelkern è stato incaricato di presiedere un gruppo di esperti nominati dal Consiglio europeo alla fine del 2000 con l'obiettivo di identificare il modo più appropriato per migliorare la qualità delle normative europee sia già vigenti che in via di adozione. Si veda Cavatorto in questo volume.

miglioramenti della qualità della regolazione. I temi analizzati durante queste riunioni sono relativi alla codificazione, alla semplificazione della regolazione, ai costi delle politiche regolative e all'uso delle *fiches d'impact*<sup>5</sup>.

### **8.2.2 La delegazione interministeriale per la riforma dello stato (DIRE)**

La delegazione interministeriale per la riforma dello stato, ovvero la DIRE, è succeduta nel luglio 1998 al commissariato per la riforma dello stato (in forza del decreto n. 98-573 dell'8 luglio 1998, che modificava il decreto n. 95-1007 del 13 settembre 1995). Essa è posta sotto l'autorità del Primo ministro e a supporto del Ministro della funzione pubblica e della riforma dello stato.

Comprende cinque divisioni, poste sotto l'autorità diretta dal delegato interministeriale per la riforma dello stato, e raggruppa una quindicina di quadri superiori di origine composita (amministratori civili, prefetti, ingegneri, alti funzionari dello stato).<sup>6</sup> Le cinque divisioni s'impegnano nei seguenti temi: "servizio all'utente e management pubblico"; "funzionamento, organizzazione e decentramento dello stato"; "utilizzazione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per l'amministrazione"; "amministrazioni economiche e finanziarie" ed "amministrazioni sociali, culturali, scientifiche e tecniche".

La DIRE è una struttura amministrativa di analisi, valutazione, sperimentazione, e proposizione. Essa propone al governo tutte le disposizioni relative alla riforma dello stato e coordina la predisposizione delle decisioni da prendere in questo campo. Infine, vigila sulla loro applicazione.

Per espletare queste funzioni, la DIRE attua le seguenti azioni:

- Propone il da farsi in tema di organizzazione e funzionamento dei servizi dello stato e partecipa alla preparazione dei testi legislativi e regolamentari, avendo quindi un'incidenza sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici;
- Stimola, coordina e verifica l'attuazione delle raccomandazioni espresse dagli organismi e servizi rilevanti del Primo ministro, aventi per oggetto il miglioramento delle relazioni tra servizi pubblici e utenti;
- Vigila sulla presa in considerazione da parte delle amministrazioni dell'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sul loro funzionamento e sulla loro organizzazione, in applicazione del programma di azione governativo sulla società dell'informazione (denominato PAGSI);
- Agisce in modo propositivo in vari altri campi, quali ad esempio le attività dei parlamentari o delle personalità in missione presso il governo, del consiglio di stato, della corte dei conti, del mediatore della Repubblica, del commissariato generale del piano;
- Favorisce la diffusione delle informazioni e gli scambi di esperienze tra le amministrazioni in materia di riforma e di modernizzazione dei servizi dello stato e degli uffici pubblici;
- Concorre, quando di sua competenza, alla formazione dei funzionari statali, come anche alle azioni di cooperazione amministrativa

<sup>5</sup> Intervista con il Presidente Mandelkern del 2 luglio 2001.

<sup>6</sup> Le informazioni relative alla DIRE sono estratte dall'arrêté del 13 luglio 1998, si veda il sito (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/dire/mis-sionsorganisation/arrete.htm>).

internazionale ingaggiate con le amministrazioni estere o le organizzazioni multilaterali interessate.

L'iniziativa e l'attuazione delle riforme relative alla gestione delle risorse umane dello stato sono affidate alla direzione generale dell'amministrazione e della funzione pubblica.

La gestione dell'insieme dei mezzi necessari al funzionamento della delegazione e la messa in opera delle sue azioni è assicurata dal segretario generale della direzione generale dell'amministrazione e della funzione pubblica. Esso ha anche la responsabilità delle operazioni di comunicazione, di informazione presso il pubblico e di documentazione della delegazione, come anche il coordinamento dei programmi di studio e delle azioni di valutazione. Inoltre la divisione degli affari europei ed internazionali, posta presso il direttore generale dell'amministrazione e della funzione pubblica, coordina l'insieme delle azioni europee ed internazionali della delegazione e della direzione generale.

### 8.3 Primi passi dell'analisi di impatto della regolazione

Dal punto di vista dei testi più recenti, la prassi degli *études d'impact*<sup>7</sup>, applicata a tutti i progetti di legge, è stata generalizzata in Francia dal gennaio 1998<sup>8</sup>. Tale prassi cerca di rinforzare *ex ante* la qualità dei processi di decisione nelle amministrazioni centrali.

Questa iniziativa costituisce una tappa ulteriore delle misure che la nuova e composita maggioranza (*majorité plurielle*) dei deputati eletti nel 1997, che ha portato Lionel Jospin al governo, ha cercato di mettere in pratica. In questo campo, la continuità dello stato e dell'amministrazione è chiaramente percepibile, dato che il nuovo governo si è rifatto a misure presentate dal governo precedente di Alain Juppé. Cronologicamente, la circolare più recente, relativa allo studio d'impatto dei progetti di legge e dei decreti in consiglio di stato, che forma la base del sistema attualmente in vigore, è del 26 gennaio 1998<sup>9</sup>. Tale circolare ne abroga due precedenti, e cioè quella del 21 novembre 1995 e quella del 18 marzo 1996, rispettivamente relative alla sperimentazione e alla procedura di messa in atto dello studio di impatto.

#### 8.3.1 La fase di sperimentazione nel 1996

Nel 1995 il governo di Alain Juppé introdusse la circolare del 21 novembre che nel quadro della riforma dello stato e dei servizi pubblici prevedeva, a partire dal 1 gennaio 1996, la sperimentazione di uno studio d'impatto che accompagnasse i disegni di legge ed i principali schemi di decreto. Questo studio di impatto avrebbe dovuto consentire al parlamento, come anche al governo, di legiferare ed emanare regolamenti, con una maggior consapevolezza in merito all'incidenza e alla portata delle norme.

Con tale provvedimento si intendevano definire i confini e le modalità della sperimentazione; contestualmente si annullava e rimpiazzava la circolare del 27 maggio 1993 relativa alla valutazione e semplificazione delle formalità amministrative.

<sup>7</sup> Per convenzione, l'espressione francese "étude d'impact" sarà tradotta con studio di impatto.

<sup>8</sup> In Francia è necessario distinguere i progetti di legge (*projet de loi*) attivati dal Governo e le proposte di legge (*proposition de loi*) attuate dal Parlamento. La pratica degli studi di impatto si applica soltanto ai primi.

<sup>9</sup> Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat, *Journal officiel*, n° 31, 6 février 1998, p. 1912.

I punti fondamentali della circolare del 21 novembre 1995 sono:

1. Il campo di applicazione della sperimentazione (dal 1 gennaio 1996 al 31 dicembre 1996), che riguardava essenzialmente i progetti di legge proposti dal governo, fatta eccezione per le leggi finanziarie. Alla fine di questo periodo si sarebbe redatto un primo bilancio ed una valutazione globale.
2. Lo studio d'impatto, documento distinto, ma annesso alla legge, che costituiva un'analisi precisa dei vantaggi e degli svantaggi (vale a dire i costi, come più sotto specificato) attesi. La Circolare prevedeva una valutazione quantitativa e tecnica e, qualora questa non fosse stata possibile, occorreva comunque fornire un apprezzamento qualitativo. Lo studio di impatto doveva almeno comprendere i seguenti punti:
  - Vantaggi attesi: evidenziare, il più chiaramente possibile, i vantaggi attesi dall'adozione del testo proposto;
  - Impatto sull'impiego: valutare gli effetti, diretti o indiretti sul mercato del lavoro;
  - Impatto sugli altri interessi generali: valutare cioè l'eventuale impatto della misura ipotizzata sugli altri interessi generali (protezione dell'ambiente, ecc.).
  - Incidenze finanziarie: lo studio di impatto doveva evidenziare le eventuali incidenze finanziarie delle misure proposte all'interno di un quadro pluriennale. Di tali misure dovevano essere considerati i costi globali per l'erario, come anche le fonti di finanziamento. Inoltre, doveva essere precisato il loro impatto sul *budget* dello stato per l'anno in corso e, in casi particolari, sui bilanci degli anni a venire.
  - Valutazione dell'impatto delle formalità amministrative su imprese e altre categorie di utenti. Inoltre, doveva essere considerato anche l'impatto sugli organismi amministrativi.
  - Conseguenze in termini di complessità: ogni progetto di legge doveva essere accompagnato da proposte di abrogazione di disposizioni già esistenti ed equivalenti.
  - Verifica delle eventuali incidenze indirette ed involontarie che le proposte regolative potevano avere.
3. I risultati della procedura dello studio d'impatto dovevano essere oggetto di una *fiche* annessa alle motivazioni dei progetti di legge e ai rapporti di presentazione dei decreti recanti norme regolamentari in consiglio di stato. Ciò doveva essere fatto a monte della redazione dei testi, per poi accompagnarli lungo tutta la loro procedura di adozione. La *fiche* doveva essere utilizzata anche al momento della valutazione della concreta applicazione di un testo legislativo. In questo contesto lo studio d'impatto diveniva parte integrante del dossier di trasmissione dei testi al consiglio di stato. Potevano essere accettati per la discussione da parte dei ministri progetti di legge con allegati studi d'impatto incompleti, purché giustificato da questioni di urgenza, non essendo altrimenti previste eccezioni in tal senso. Lo studio d'impatto veniva trasmesso dal ministro responsabile del testo al commissariato alla riforma dello

stato prima di passare al segretario generale del governo o del consiglio di stato.

### 8.3.2 Verso la sistematizzazione dell'AIR?

Come prevedeva la circolare del 21 novembre 1995 la fase di sperimentazione si è svolta dal 1 gennaio al 31 dicembre 1996 ed ha riguardato la totalità dei disegni di legge (ad eccezione della legge finanziaria). Dal 1 luglio 1996, questo periodo di sperimentazione ha coinvolto anche gli schemi di decreto del consiglio di stato. Una volta conclusasi la sperimentazione, il Primo Ministro di allora ha chiesto al segretario generale del governo di indagare sui costi ed i rendimenti dei servizi pubblici e di redigere un bilancio generale.

Richiesta dal Primo Ministro, la valutazione della fase sperimentale dell'analisi d'impatto è stata effettuata dalla sezione studi del consiglio di stato e, per quanto riguarda gli aspetti finanziari e le formalità amministrative, dal comitato centrale d'inchiesta sui costi<sup>10</sup> presso il Primo Ministro.

La riflessione sulla valutazione economica e finanziaria ha condotto ad una riflessione più globale sulle procedure dei differenti studi d'impatto. Il comitato è riuscito ad analizzare le incidenze finanziarie delle diverse procedure proposte. L'obiettivo perseguito dalla circolare del 21 novembre 1995 era doppio:

- permettere al parlamento, come al governo, di migliorare l'efficacia dei provvedimenti legislativi e regolamentari da adottare informandoli, meglio di quanto lo siano attualmente, sulla portata e sulle incidenze dei progetti stessi;
- indagare sulla proliferazione dei testi legislativi e regolamentari che rendono a tutt'oggi il diritto oscuro, instabile e soprattutto ingiusto.

Un'analisi precisa delle disposizioni della circolare del 21 novembre 1995 figura nella prima parte del rapporto che è stato presentato al comitato. Essa riguarda il campo di applicazione della sperimentazione e cioè:

- 1) il contenuto degli studi finanziari;
- 2) il contenuto degli studi d'impatto sull'impiego;
- 3) le procedure di elaborazione degli studi.

Per quanto concerne la valutazione, sono stati esaminati 53 studi concernenti progetti di legge. I risultati sono contrastanti. In primo luogo, il comitato nota che i documenti sono stati effettivamente prodotti a seguito dell'intervento della circolare per la quasi totalità dei progetti di legge terminati nel 1996. In secondo luogo, considera come fatto positivo che, nella quasi totalità dei casi, lo studio sia stato prodotto sostanzialmente nella forma richiesta dalla circolare, suddividendo il lavoro in rubriche che supporteranno l'elaborazione dell'analisi. Infine, sempre secondo il documento valutativo, la circolare del 21 novembre ha certamente contribuito a sensibilizzare le amministrazioni nella necessità di rinforzare la razionalità delle decisioni normative dei poteri pubblici e a valorizzare le funzioni di studio ed esperienza in seno all'amministrazione. Comunque i problemi non sono mancati, in particolare nel campo economico e finanziario, per il

<sup>10</sup> Si tratta della commissione centrale di inchiesta sul costo e il rendimento dei servizi pubblici, *Conclusions sur les aspects économiques et financiers de la procédure des études d'impact accompagnant les projets de loi et décret en Conseil d'Etat*, présenté par Christian Join-Lambert et Denis Soubeyran, Paris, mars 1997, 13 p.

quale il comitato, in merito alla sperimentazione, esprime tre considerazioni:

- alcune delle prescrizioni della circolare sono state applicate in misura minima o nulla (l'analisi delle conseguenze delle misure proposte sui *budgets* delle collettività territoriali e quelle delle incidenze sugli agenti economici, nonché sui prezzi e sulle tariffe pubbliche sono state effettuate in meno di un caso su dieci);
- gli studi sono stati realizzati, ma sono disomogenei quanto a dimensione e qualità;
- la procedura seguita è spesso *puramente formale* (contrariamente alle intenzioni iniziali, gli studi d'impatto non sono stati effettuati a monte della redazione dei testi, ma realizzati tardivamente, dopo gli accordi tra gli attori rilevanti, per giustificare la decisione presa di fronte al parlamento).

Le difficoltà incontrate nell'applicazione della circolare, con riguardo ai problemi che necessariamente derivano dagli sforzi richiesti all'amministrazione, possono riassumersi in tre punti:

1. la realizzazione di uno studio d'impatto risente della qualità delle informazioni il cui reperimento non è facile e richiede tempo, a meno che non siano rese sistematicamente disponibili;
2. uno studio esigente comporta dei "rischi" per i suoi autori; tali rischi saranno più alti dal momento che lo status del documento è ufficiale e pubblico;
3. produrre uno studio di impatto porta i suoi responsabili a prendere una posizione o a rendere difficili certe mediazioni su problemi abitualmente e volutamente lasciati in sospeso, in particolare i conflitti di attribuzione tra i ministeri.

Il rapporto notava che su questi differenti punti i comportamenti dei responsabili amministrativi e politici sembravano poco suscettibili di cambiamenti rapidi.

Infine, per quanto riguarda gli aspetti propositivi, il comitato ha suggerito di:

1. mantenere una procedura di studi di impatto definita con una circolare del Primo ministro;
2. includere negli studi d'impatto gli articoli delle leggi finanziarie a contenuto fiscale;
3. includere la nozione di impatto sull'occupazione in quella di impatto macroeconomico;
4. distinguere per ogni testo uno studio d'impatto sommario, che il ministero responsabile dovrebbe comunque fornire, e uno studio d'impatto dettagliato, che potrebbe essere deciso in funzione dei bisogni ed eventualmente affidato a degli organismi esterni al ministero responsabile;
5. confermare la segreteria generale del governo nel suo ruolo di supervisore dell'osservanza della procedura;
6. diffondere maggiormente la conoscenza dell'analisi d'impatto realizzata al momento della trasmissione di un progetto di legge al parlamento;



## 8.4 Uno sguardo al testo attualmente in vigore: la circolare del 26 gennaio 1998

Sulla base di questa valutazione, il governo ha considerato che la procedura dello studio d'impatto debba essere proseguita come attività ordinaria dell'amministrazione, ma con diverse modifiche. La procedura di elaborazione degli studi di impatto si iscrive adesso tra le attività del lavoro governativo, definite dalle circolari del 30 Gennaio 1997 e del 6 Giugno 1997. La prima<sup>11</sup> è un testo che definisce in maniera molto precisa la forma e le procedure che devono seguire tutta l'azione amministrativa. La seconda riprende, nella sua totalità, la circolare del 21 Novembre 1995 allo scopo di accentuarne l'importanza. Qui di seguito esporremo – in alcuni casi con una traduzione alla lettera – il dispositivo delle circolari, allo scopo di informare il lettore.

Il modello completo, tuttavia, è stato definito dalla circolare del 26 Gennaio 1998, che enuncia il campo di applicazione, il contenuto e la procedura relativi all'elaborazione degli studi di impatto.

### 8.4.1 Campo di applicazione

Secondo la circolare, lo studio di impatto deve accompagnare i progetti di legge, i progetti di ordinanza ed i progetti di decreto trasmessi al consiglio di stato che abbiano un carattere regolamentare. I progetti di legge di abilitazione (chiamati così perché “abilitano” il governo a legiferare, come le leggi-delega italiane), in ragione del loro tenore specifico, non esigono uno studio d'impatto. Per quanto riguarda i progetti di legge che portano ratificazione di ordinanza, essi richiedono un'analisi d'impatto soltanto nel caso in cui le disposizioni apportino delle modifiche al testo dell'ordinanza.

Inoltre, anche le leggi finanziarie e le leggi di finanziamento della sicurezza sociale sono sottoposte ad un trattamento specifico: per le leggi finanziarie, vengono realizzati degli studi d'impatto per articolo, fatta eccezione per quelli che fanno previsioni o che prevedono aperture di credito; per le leggi di finanziamento della sicurezza sociale, soltanto le misure suscettibili di essere inserite vengono accompagnate da uno studio d'impatto.

### 8.4.2 Contenuto

La circolare afferma che il termine di impatto deve essere inteso nel suo senso comune: “L'oggetto dello studio d'impatto è di valutare a priori gli effetti amministrativi, giuridici, sociali, economici e budgetari delle misure considerate e di assicurare in modo probante che la totalità delle loro conseguenze sia stata valutata preliminarmente alla decisione pubblica. Si tratta ugualmente di ottenere un miglior adeguamento delle misure proposte agli obbiettivi perseguiti per una maggiore efficacia dell'azione dello stato”.

Di conseguenza lo studio d'impatto è un documento che accompagna il progetto normativo, aggiungendosi all'esposizione dei motivi dei progetti di legge, o al rapporto di presentazione dei progetti di

<sup>11</sup> Circulaire du 30 janvier 1997 sul tema règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, *Journal officiel*, 1 février 1997, p. 1720.

decreto. I rispettivi campi di applicazione di questi diversi documenti dovranno essere armonizzati, poiché perseguono un obiettivo identico, ovvero quello di chiarire la decisione pubblica.

Il grado di dettaglio e la raffinatezza dell'analisi dello studio d'impatto dovranno essere proporzionali all'importanza delle misure proposte e alle loro conseguenze sulla società, l'economia e l'amministrazione. Conviene dunque adattare lo studio di impatto alla natura delle disposizioni di cui si intende misurare le conseguenze.

Secondo la circolare del 26 gennaio 1998, lo studio di impatto si compone di due parti:

- 1) l'analisi dell'impatto giuridico e amministrativo;
- 2) la presentazione degli effetti sociali, economici e budgetari delle disposizioni prese in considerazione.

Esso è illustrato, sotto questi due aspetti, per mezzo della presentazione di una valutazione costi-benefici che ricapitola in maniera sintetica i principali elementi di valutazione.

#### **8.4.2.1 L'impatto giuridico e amministrativo**

L'analisi di impatto giuridico e amministrativo deve essere presentata nel seguente modo. In primo luogo, occorre che lo studio di impatto faccia il punto preciso della legislazione o della regolazione applicabile, al fine di rappresentare precisamente l'importanza delle modifiche apportate al diritto vigente e la loro adeguatezza agli obiettivi perseguiti. Questa analisi dovrà costituire una vera valutazione del diritto sul piano qualitativo e quantitativo. Essa contribuirà, inoltre, a contenere la proliferazione dei testi legislativi e regolamentari e a dominare la complessità dell'ordinamento giuridico.

Lo studio di impatto espone (da un punto di vista giuridico e amministrativo), a partire dalla considerazione delle diverse soluzioni possibili, i motivi della soluzione ricercata e specificatamente la necessità delle modificazioni proposte.

È auspicabile evitare che modificazioni successive di un testo originario comportino una frammentazione delle disposizioni vigenti, rendendo queste ultime difficilmente interpretabili. Nel caso in cui le disposizioni modificative si rivelino malgrado tutto necessarie, un testo consolidato (risultante da queste modificazioni) dovrà essere aggiunto allo studio di impatto, come anche la lista delle variazioni intervenute da 10 anni a questa parte.

Lo studio deve anche evidenziare l'effetto delle nuove norme riguardo all'obiettivo di semplificazione amministrativa e, più specificamente, le loro conseguenze in termini di formalità a carico delle imprese e delle altre categorie di utenti. Esso deve indicare il numero di autorità che interverranno nella procedura, le nuove formalità amministrative messe in atto, la loro giustificazione ed il tempo previsto per l'adozione delle decisioni. Si dovrà cercare sistematicamente, per quanto possibile, di sopprimere o alleggerire le procedure amministrative. I restanti oneri burocratici dovranno essere giustificati da un interesse generale determinante.

#### **8.4.2.2 L'impatto sociale, economico e budgetario**

La circolare dispone che lo studio di impatto dovrà permettere di misurare l'effetto delle nuove norme sulla società e sull'economia a breve, medio e lungo termine. In particolare, le conseguenze eventuali sulle generazioni future vanno aggiornate e valutate.

1 - Si deve conoscere con precisione l'impatto delle conseguenze positive e negative per le persone fisiche e giuridiche, così da intraprendere i miglioramenti attesi in termini di benessere sociale. Questo apprezzamento è fornito dai principali elementi di impatto economico e budgetario.

2 - Lo studio di impatto deve presentare immediatamente un'analisi globale degli effetti micro e macroeconomici delle misure proposte. Inoltre, l'esatta delimitazione dei confini di applicazione della riforma permette di definire l'ambito territoriale, i tempi della realizzazione e le sue eventuali fasi.

Quest'analisi degli effetti micro e macroeconomici consente di valutare il costo indotto dei progetti normativi e delle nuove formalità, specialmente per le imprese. Essa deve ugualmente misurare le eventuali conseguenze sulla concorrenza delle disposizioni considerate. Inoltre, viene valutato l'impatto diretto e indiretto delle misure sull'impiego.

3 - Lo studio d'impatto deve infine precisare le conseguenze budgetarie delle nuove disposizioni non soltanto per lo stato, ma anche per le collettività locali, gli enti pubblici, le imprese pubbliche, ecc., se possibile con una proiezione pluriennale delle spese o delle economie previste. Salvo eccezioni giustificate, le soluzioni alternative a quelle proposte vanno enumerate e presentate nello stesso ordine, in modo da permettere tutte le comparazioni utili alla decisione.

#### **8.4.2.3 La valutazione costi-benefici**

La valutazione costi-benefici può essere presentata sotto forma di una tavola di sintesi riepilogativa dei principali punti messi in luce dallo studio di impatto, bilanciando in particolare i vantaggi ed i costi delle misure proposte da un punto di vista quantitativo e qualitativo. Vengono, inoltre, presentate le principali soluzioni alternative.

### **8.4.3 Procedure**

#### **8.4.3.1 Elaborazione dello studio di impatto**

La circolare del 26 gennaio 1998 indica anche il modo in cui gli studi d'impatto devono essere strutturati. La prima versione dello studio d'impatto, limitata all'essenziale, deve essere realizzata prima della preparazione del testo, nel momento in cui i principali orientamenti sono fissati, ed in particolare dopo la discussione di questi da parte del Primo Ministro. In linea di principio, è quest'ultimo che deciderà se le riforme di cui viene chiesta l'iscrizione al programma di lavoro (da presentare in occasione della riunione dei ministri, o delle riunioni interministeriali) dovranno essere accompagnate da una breve nota argomentata che presenti l'impatto prevedibile della riforma.

Il Primo Ministro ribadisce, nella circolare stessa, che i ministri hanno l'obbligo di garantire l'inclusione di uno studio di impatto sin dalla preparazione dell'articolato. Di conseguenza, essi dovrebbero rifiutare l'appoggio ad uno schema di provvedimento che ne sia sfornito.

Almeno in teoria, il contenuto dello studio d'impatto dovrà essere progressivamente arricchito e adattato ai bisogni dell'evoluzione del testo nelle diverse fasi della sua preparazione. I servizi ministeriali, che hanno la responsabilità della preparazione del testo e dell'analisi d'impatto che l'accompagna, garantiranno l'utilizzo dell'insieme delle risorse interne dei loro ministeri in termini di *expertise* giuridica, amministrativa e budgetaria. Ugualmente, la seria preparazione di uno studio di impatto implica il coinvolgimento dei servizi d'ispezione, di controllo, di "prospettiva" e di valutazione. Infine, si raccomanda di coinvolgere l'associazione dei servizi territoriali operativi.

Inoltre, per preparare gli studi di impatto dei testi di competenza dei ministri, i servizi ministeriali richiederanno l'avviso del consiglio di stato e faranno anche appello all'*expertise* della direzione della previsione, della direzione del *budget* e della commissione generale del Piano<sup>12</sup>, nonché, in casi particolari, all'*expertise* di un altro ministero. Le principali conclusioni dei vari servizi coinvolti saranno integrate nello studio di impatto o presentate sotto forma di schede da allegare allo studio stesso.

Quanto prima possibile, durante la procedura di elaborazione del testo, i ministri coinvolgeranno la Commissione alla riforma dello stato (CIRE) nella preparazione degli studi di impatto per testi che comportino conseguenze sull'organizzazione amministrativa, sul decentramento, sulle procedure esistenti, ovvero l'istituzione di nuove procedure per i cittadini e per le imprese. Negli stessi casi i ministri potranno cercare di semplificare al massimo le formalità burocratiche previste.

#### **8.4.3.2 Uso dello studio di impatto**

Al momento delle riunioni interministeriali per la discussione degli schemi di provvedimento, lo studio di impatto dovrebbe costituire uno degli elementi di base. Al fine di preparare utilmente questa discussione esso deve essere trasmesso almeno 15 giorni prima della data prevista per la riunione:

- al Ministro incaricato della riforma dello stato, nel caso che l'adozione del progetto comporti ricadute sull'organizzazione amministrativa da cui derivino nuove formalità per gli utenti o modifiche delle procedure esistenti;
- al Ministro incaricato per l'economia e al Ministro incaricato del bilancio nel caso in cui la riforma comporti ricadute economiche, sociali o budgetarie.

I ministri destinatari faranno conoscere il loro punto di vista prima della riunione al ministro responsabile del progetto, come pure al segretario generale del governo. Appare opportuno, in tutti i casi, controllare che i *dossiers* preparatori per la riunione evidenzino chia-

<sup>12</sup> Commissariat général du Plan.

ramente le valutazioni e le conclusioni dei soggetti che sono stati associati alla realizzazione dello studio di impatto.

Allo scopo di ottenere il rispetto di queste istruzioni, il Primo Ministro ha chiesto al suo gabinetto e al segretario generale del governo di *non accettare*, salvo casi eccezionali dettati dall'estrema urgenza, l'esame interministeriale dei progetti di testo che non saranno accompagnati da uno studio di impatto conforme alle esigenze sopra descritte. In caso di divergenza di apprezzamento sull'impatto delle disposizioni proposte, il gabinetto del Primo Ministro potrà decidere una contromisura. Inoltre, il consiglio di stato potrà aggiornare l'esame di tutti i testi che non saranno integrati da studi di impatto conformi alle predette direttive.

#### **8.4.3.3 Diffusione degli studi di impatto**

La versione finale dello studio di impatto sui singoli progetti di legge è trasmessa al parlamento con il progetto stesso. L'Assemblea Nazionale ed il Senato possono decidere di pubblicarla quale documento parlamentare. Per ciò che concerne gli schemi di altri testi normativi, invece, i relativi studi di impatto non possono essere oggetto di misure sistematiche di pubblicazione per ragioni pratiche. Se ne darà diffusione nei casi in cui sarà possibile pubblicare la loro versione definitiva nel Bollettino Ufficiale dell'amministrazione.

Per raggiungere gli obiettivi fissati, lo studio di impatto deve essere un documento che esponga i propri contenuti in modo efficace, ricco e completo, il quale dovrà essere integrato lungo il percorso di preparazione del testo dagli apporti e contributi dei servizi coinvolti. Il Primo Ministro ha sottolineato che i servizi ministeriali non hanno soltanto il compito di preparare lo studio di impatto per i testi di cui hanno responsabilità, ma anche quello concorrere alla preparazione degli studi di altri dipartimenti ministeriali, se necessario.

### **8.5 Conclusioni e prospettive**

Questo quadro avrebbe dovuto essere valutato dal consiglio di stato alla fine 1999. In realtà, ciò non è stato fatto in quanto le prescrizioni descritte meticolosamente dalle circolari sono state applicate poco e male. Bisogna notare che non esistono ricerche accademiche esaustive sull'AIR francese. Quello che viene esposto qui di seguito è soprattutto il risultato di alcune interviste e di un primo esame dello stato dell'arte, stante la mancanza di studi sistematici. Tuttavia, pare proprio di poter affermare che l'accento vada messo sulle difficoltà di applicazione di uno schema normativo rigido. Siamo di fronte ad indicazioni sull'AIR precisissime, forse anche troppo dettagliate. È evidente come il disegno di uno strumento (*policy design*) può non essere sufficiente per creare le buone condizioni di un'attuazione efficace.

L'elaborazione dell'azione pubblica non segue necessariamente un percorso razionale dove gli interessi degli attori politico-sociali e dell'amministrazione, sono chiaramente definiti sin dall'inizio. Le ammi-

nistrazioni hanno difficoltà a valutare l'insieme dei parametri necessari ed indispensabili al fine di prevedere gli impatti reali delle decisioni, come per esempio l'analisi e la valutazione dei rischi, componenti ormai indispensabili per numerose decisioni politiche.

Un altro argomento da prendere in considerazione riguarda le relazioni di potere tra i diversi ministeri. Infatti le mediazioni interministeriali possono modificare seriamente il contenuto dei testi proposti dai singoli ministri e rendere obsolete ed inefficaci le AIR elaborate inizialmente per il ministero *chef de file*.

In realtà, la dimensione temporale delle procedure decisionali assume maggiore rilevanza quando si tratta di spiegare le difficoltà che affrontano coloro che hanno la responsabilità di redigere le schede di AIR.

Nella pratica, queste ultime spesso vengono realizzate all'ultimo momento per soddisfare l'obbligo di presentare uno studio di impatto insieme al testo, negoziato tra i ministeri, onde evitare che sia bloccato formalmente dal consiglio di stato. Sono diventate un rituale necessario, ma dal contenuto non determinante o insufficiente. Per usare il linguaggio dell'introduzione a questo volume: il pericolo di ritualizzazione dell'AIR rappresenta una *lezione negativa* da tener presente. In più, i servizi ministeriali non hanno *budget* specifici o risorse adeguate. In effetti – altra nota dolente – nessun investimento in formazione è stato fatto. Infine, il costo di questo supplemento di attività non sembra essere stato preso abbastanza in considerazione nelle differenti risorse budgetarie. A tale proposito, sembra però difficile ottenere delle informazioni precise su questo aspetto dell'analisi di impatto della regolazione.

Comunque, questi temi non appaiono ancora nel dibattito pubblico. In Francia, va osservato, più che governare la razionalizzazione a priori (AIR), si punta (e con buoni risultati, va detto) sulla fase di controllo dei risultati di fatto raggiunti dalle politiche pubbliche. Quest'ultima è quindi la fase della razionalizzazione a posteriori delle politiche, o in altre parole quella della valutazione. E infatti è stato rinforzato il consiglio nazionale della valutazione delle politiche pubbliche (Conseil national de l'évaluation 2000).

Cosa aspettarsi per il futuro? I problemi dell'AIR sono ben noti al governo francese. Il quadro regolamentare, molto tecnico, definito in questo capitolo è in corso di valutazione da parte del gruppo interministeriale Mandelkern, che proporrà alla fine di quest'anno nuove proposte volte ad adeguare le *fiches d'impact* ad una realtà più complessa... e soprattutto a farle funzionare davvero! Il caso francese permette di capire che la volontà di migliorare la qualità regolativa in questo paese potrebbe anche beneficiare delle esperienze in corso negli altri stati membri dell'Unione Europea.

## Bibliografia

- Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat, *Journal officiel*, n° 279, 1 décembre 1995, p. 17566.
- Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, *Journal officiel*, 1 février 1997, p. 1720.
- Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat, *Journal officiel*, n° 31, 6 février 1998, p. 1912.
- Circulaire du 6 mars 2000 relative à la simplification des formalités et des procédures administratives, *Journal officiel*, n° 56, 7 mars 2000, p. 3539.
- Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *Conclusions sur les aspects économiques et financiers de la procédure des études d'impact accompagnant les projets de loi et décret en Conseil d'Etat*, présenté par Christian Join-Lambert et Denis Soubeyran, Paris, mars 1997.
- Conseil national de l'évaluation, *L'évaluation au service de l'avenir, rapport annuel 1999*, Paris, La Documentation française, août 2000.
- European Parliament, Regulatory Impact Analysis (RIA), *Developments and Current practices in the EU Member States, on the EU level and in selected third countries*, Directorate General for Research, Luxembourg, 4 May 2001, 9-11.
- Fauroux R. e B. Spitz (2001) *Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont: Paris.
- Morand C.A. (1991) *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud.
- Rouban L. (2001) "Quelle réforme pour l'Etat en France ?", *Futuribles*, n° 263, avril 2001, 5-22.
- Sapin M. (2001) "Trois leviers pour réformer l'Etat", *Le Figaro*, 27 juin 2001.
- Si veda inoltre il sito della funzione pubblica francese <http://www.fonction-publique.gouv.fr/>.

# Germania: una riforma a metà?<sup>1</sup>

## Introduzione

Il processo di riforma dell'attività legislativa ha avuto inizio in Germania nel biennio 1983-84. In modo simile a quanto avvenuto in altri paesi industrializzati, questo processo prende avvio con politiche di *deregulation*. Tra gli aspetti caratterizzanti di questa prima fase vi è l'introduzione della *checklist blu*, da parte del Governo Federale, uno strumento attraverso il quale verificare la necessità e la comprensibilità delle norme che si volevano introdurre, nonché la probabilità che esse venissero effettivamente rispettate.

Dopo questa prima fase non si è avuto alcuno sviluppo fino agli inizi degli anni novanta, cioè dopo la conclusione del processo di riunificazione con i *Länder* che formavano la ex Repubblica Democratica Tedesca. Questa seconda fase prende il via con la pubblicazione di manuali che riguardano la tecnica di stesura dei testi legislativi. Ma è con l'accordo per il governo della XIII legislatura, presieduto da H. Kohl, che le politiche per il miglioramento dell'attività legislativa riprendono vigore. Esse rientrano in un progetto di ridefinizione del ruolo dello stato e della macchina amministrativa nel suo insieme, con l'obiettivo di limitarne le competenze alle classiche funzioni legislative, amministrative e giudiziarie. Ciò scaturiva anche dalla necessità di riorganizzare lo Stato a seguito della avvenuta riunificazione. Al centro di questo programma di riforme troviamo la costituzione della Commissione Consultiva per lo Stato Snello (*Schlanker Staat*) formata da esperti che provenivano dal mondo politico, economico, scientifico e sindacale. Questa commissione aveva il compito di avviare iniziative per lo snellimento dell'apparato burocratico federale e di prepararne la rapida attuazione. Nello stesso periodo vennero promulgate le norme che, da una parte hanno imposto l'utilizzo della *checklist blu* su tutti i progetti di legge e, dall'altra, hanno definito gli ambiti d'applicazione dell'AIR, nonché la metodologia di analisi. Quest'ultima si basa sui lavori teorici compiuti nell'ambito della *Hochschule für Verwaltungswissenschaften* (Scuola Superiore di Scienze dell'Amministrazione) di Speyer da Carl Böhrer. Egli, autore insieme a Götz Konzendorf della guida AIR tedesca, ha ideato un processo di analisi di impatto della regolazione che consta di tre fasi: preliminare, di accompagnamento e

<sup>1</sup> Si ringrazia il dott. Massimo Cardinali per i suoi preziosi consigli.



di collaudo. Pur essendo prevista dalla normativa vigente (sia a livello Federale che a livello dei *Länder* e sia nel settore pubblico che sulle imprese e le famiglie) tuttavia un'attenta analisi di impatto dei progetti di legge, molto spesso nella pratica, non si realizza, e l'obbligo viene pertanto disatteso.

Il lavoro parte dalla descrizione, nel primo paragrafo, del complesso e articolato quadro amministrativo. Continua nel secondo paragrafo, con una semplice cronistoria dell'attività di riforma in cui viene posta particolare attenzione alla riforma dell'attività legislativa. Il terzo paragrafo, poi, si occupa del quadro normativo che definisce l'ambito e gli scopi dell'analisi di impatto, passando ad illustrare il metodo Böhret e la situazione a riguardo nei *Länder*. Il quarto paragrafo prosegue trattando brevemente la metodologia con cui viene affrontata l'analisi dei costi, parte fondamentale dell'AIR tedesca, mentre il quinto ed ultimo propone alcune osservazioni conclusive.

## 9.1 Il contesto istituzionale

La Germania è una Repubblica Federale composta da sedici *Länder*, cinque dei quali formavano la ex-DDR. I *Länder* hanno costituzione, parlamento, governo e amministrazioni propri e differiscono tra loro per grandezza ed importanza politica. Il potere sovrano è del popolo che lo esercita indirettamente eleggendo la Camera dei Deputati (*Bundestag*), anche se nella costituzione di alcuni dei *Länder* sono previste forme dirette di democrazia, come ad esempio i referendum.

Il parlamento federale è composto di due camere il *Bundestag* e il *Bundesrat* (Consiglio federale). Non si ha un bicameralismo perfetto, dal momento che i compiti e i poteri delle due camere differiscono tra loro. Il *Bundestag*, oltre al potere legislativo su qualsiasi materia, concede la fiducia al governo del cancelliere federale, mentre il *Bundesrat*, i cui componenti non vengono eletti ma sono rappresentanti dei *Länder*, vota solo sulle proposte di legge che riguardano alcune materie specifiche<sup>2</sup>, che sono definite dalla costituzione e che di solito riguardano la sovranità amministrativa e finanziaria dei *Länder*. Se le due camere non raggiungono un accordo è prevista la formazione di un'apposita commissione composta da membri di entrambe le camere, il cui scopo è quello di elaborare una mediazione. Negli altri casi l'approvazione del disegno di legge da parte del *Bundestag* non è necessario anche se quest'ultimo ha il diritto di esprimere un parere contrario, che però non è vincolante. Un progetto di legge può essere presentato da qualsiasi deputato del *Bundestag*, dal *Bundesrat* o dal Governo federale. Nell'iter di approvazione delle leggi, assumono notevole importanza le commissioni parlamentari, le cui competenze sono ripartite in modo tale da corrispondere all'organizzazione del governo con i suoi ministeri. Le commissioni parlamentari vagliano le proposte di legge ed hanno il potere di emendarle o di riscriverle. Nell'esercizio delle proprie funzioni possono ricorrere all'opinione di esperti.

<sup>2</sup> Equivalgono all'incirca al 60% di tutte le leggi approvate.

La concezione federale dello stato si riflette anche sulla struttura amministrativa caratterizzata da un accentuato policentrismo e che si articola su tre livelli: federale, del *Land* e locale.

La funzione principale del governo federale è quella legislativa ma eccetto che in alcuni casi definiti dalla costituzione<sup>3</sup>, i compiti amministrativi sono devoluti ai *Länder*. Circa i tre quarti delle leggi federali sono indirizzate ai *Länder* e alle autorità locali, che a loro volta hanno il compito di attuarle. La costituzione prevede che ciascun livello sia autonomo ed, in linea di principio, indipendente nello svolgimento delle proprie funzioni, così come anche nel sopportarne ma che, d'altra parte, ne sopporta gli oneri. Tuttavia, la struttura di *federalismo cooperativo*, promossa dalla costituzione, prevede trasferimenti e finanziamenti del governo centrale a favore dei *Länder* anche al fine di redistribuire risorse da quelli economicamente più forti a quelli più deboli.

### 9.1.1 Il governo federale

A capo del governo federale si trova il cancelliere, che è l'unico membro del governo direttamente eletto dal *Bundestag*, mentre tutti gli altri vengono nominati (o destituiti) dal Presidente della Repubblica su proposta del cancelliere stesso. La costituzione prevede la possibilità di una mozione di sfiducia costruttiva: il parlamento, per sfiduciare un governo in carica, deve eleggere contestualmente il nuovo cancelliere.

La figura del cancelliere è nel sistema tedesco al centro dell'attività governativa dal momento che egli ne determina le linee guida, che sono vincolanti per tutti i ministri del governo, e delimita altresì il campo di azione di ciascun ministro, che nell'ambito di quanto definito dal cancelliere, agisce autonomamente sotto la propria responsabilità. Non esiste però nella costituzione tedesca un potere gerarchico del capo del governo sui ministri che ha scelto. Infatti, essi godono di un alto grado di indipendenza che è limitato, secondo la costituzione, dalle linee guida definite dal cancelliere, da una decisione del governo o dalla destituzione.

Il cancelliere è affiancato dalla Cancelleria federale che ha il compito di fornirgli tutte le informazioni e gli strumenti di coordinamento necessari a dare la sua impronta all'attività del governo.

Dal momento che i ministri godono di ampia autonomia nell'ambito delle loro competenze, vi è la necessità di un coordinamento fra i vari ministeri nella formulazione delle leggi, sia per la legislazione primaria che per quella secondaria. Il coordinamento si attua in più fasi all'interno della attività di governo: prima di tutto ciascun ministro, se sta elaborando un testo di legge o un provvedimento di legislazione primaria o secondaria, deve contattare tutti gli organi dell'amministrazione interessati per avere il loro parere. Se poi ci sono pareri contrari, il ministero proponente deve tenerne conto ed elaborare degli emendamenti, dal momento che nessuna proposta di legge può essere presentata al governo, né i provvedimenti di legislazione primaria e secondaria possono essere promulgati se non c'è l'accordo delle amministrazioni interessate. Nel caso in cui il disaccordo tra il ministero proponente e gli altri soggetti interessati persista, decide il gover-

<sup>3</sup> Secondo la costituzione sono di competenza del governo federale gli affari esteri, la finanza federale, il servizio postale, le ferrovie, le forze armate, porti e canali, il controllo del traffico aereo e delle frontiere.

no nell'ambito del Consiglio dei ministri, ove le decisioni vengono prese a maggioranza.

Il governo federale si avvale anche dell'opera di commissioni governative e consigli superiori: i primi hanno il compito di discutere e coordinare le politiche su materie di particolare interesse, mentre i secondi hanno una funzione di coordinamento fra i ministeri e fra i diversi livelli amministrativi. Il più importante tra i secondi è il *Consiglio di Pianificazione Finanziaria*, che ha il compito di formulare raccomandazioni e di evitare che i piani finanziari dei vari livelli amministrativi siano incoerenti fra di loro. Pur non avendo nessun potere decisionale le raccomandazioni compiute da questi consigli superiori vengono seriamente prese in considerazione dai ministeri.

Esistono poi enti consultivi, che possono essere permanenti oppure possono essere creati ad hoc da uno o più ministeri, come ad esempio la commissione indipendente federale per semplificare le leggi e l'amministrazione, che è stata creata dal Ministero degli Interni.

Nell'ambito dell'attività di governo gli enti preposti alla gestione amministrativa sono fondamentalmente due: il Ministero degli Interni e il Ministero delle Finanze. È compito del Ministero degli Interni la gestione della politica sul pubblico impiego. Esso è anche responsabile dell'introduzione dell'informatica negli uffici pubblici e, soprattutto per quanto ci riguarda, delle politiche di riforma della pubblica amministrazione.

Il Ministero Federale delle Finanze si occupa della formulazione del bilancio sulla base delle richieste di stanziamento che provengono dai vari enti. Se è probabile che la spesa superi il totale previsto, il ministero può, previa consultazione dei ministeri interessati, bloccarla, condizionandola alla propria approvazione.

### **9.1.2 I governi subnazionali: i Länder**

La costituzione tedesca prevede che ciascun *Land* sia libero di organizzare la propria macchina amministrativa, il che ha comportato differenze nella loro struttura e nell'organizzazione dell'amministrazione, anche se ci sono forti somiglianze soprattutto tra quelli della stessa estensione.

Il ruolo dei *Länder* nell'ambito della attività amministrativa è molto importante, perché essi attuano non solo la loro legislazione, ma anche circa il 75% dei provvedimenti decisi su scala federale. In quest'ultimo caso, salvo che la costituzione non preveda che essi agiscano per conto dell'amministrazione federale, ciascun *Land* agisce indipendentemente e sotto la propria responsabilità.

Di solito la struttura amministrativa dei *Länder* si articola su tre livelli: superiore, intermedio e basso.

Le autorità amministrative superiori, che sono alle dirette dipendenze dei ministeri del *Land*, esercitano le proprie funzioni per l'intero *Land* da una località centrale.

Le autorità amministrative intermedie (commissario di distretto), nominate dal governo del *Land* e sotto la responsabilità del ministro degli interni del *Land*, esercitano le loro funzioni nell'am-

bito di un distretto all'interno del Land stesso e godono di un accentuato potere costringitivo<sup>4</sup>. I *Länder* più piccoli non hanno questo livello intermedio.

Per quanto riguarda le autorità di basso livello esse sono o specifiche autorità del *Land* (ad esempio autorità sanitarie o veterinarie) oppure sono autorità di governo locale che agiscono per conto del *Land*. In quest'ultimo caso o le divisioni amministrative dei *Länder* sono incorporate nell'autorità locale, oppure il capo dell'autorità locale rientra all'interno della gerarchia amministrativa dei *Länder*.

Dal 1969 la costituzione prevede che i *Länder* possano svolgere "attività congiunte", che sono strumenti di cooperazione fra il governo federale e i *Länder* stessi, e che affrontano problemi, quali politiche economiche strutturali regionali o politiche sull'educazione. Per coordinare queste attività sono previste delle apposite commissioni di pianificazione (OECD 1998).

Salvo il caso in cui il *Land* agisce per conto della federazione (sicché il governo federale ne sopporta le spese), o il caso delle "attività congiunte" (si ha allora la compartecipazione delle spese), il *Land* deve provvedere al finanziamento delle proprie attività attraverso le entrate che gli derivano da imposte proprie e da una parte delle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche. Secondo la costituzione i *Länder* definiscono il proprio bilancio tenendo conto dell'obbligo che su di essi incombe di soddisfare le esigenze dettate dal raggiungimento dell'equilibrio economico generale.

### 9.1.3 I governi locali

Esistono due livelli di governi locali: le municipalità (*Gemeinde*) e i circondari (*Kreise*) i quali non sono altro che gruppi regionali di municipalità. Le grandi città (oltre 100.000 abitanti) non appartengono a nessun circondario e quindi riassumono in sé entrambi i livelli di governo locale.

I due livelli funzionano in base al principio di sussidiarietà: se un municipio non riesce a compiere un determinato compito è il circondario che lo compie a posto suo.

Le autorità locali si occupano prima di tutto di fornire servizi alla comunità locale (gas, acqua, palestre, teatri ecc), ma ricade anche su di loro l'attuazione di una parte della legislazione federale e del *Land*. Anche per l'autorità locale vale il principio del dover finanziare i propri compiti istituzionali e ciò avviene attraverso tasse locali (ad esempio l'imposta sui fabbricati) e con una parte delle imposte federali e dei *Länder*.

## 9.2 Origine ed evoluzione della riforma regolativa

Nella Repubblica Federale Tedesca, già a partire dagli anni '70 e '80, il problema dei costi connessi all'applicazione delle norme ha assunto sempre più rilevanza, tanto da spingere diversi autori ad occuparsene. Un esempio a riguardo ci è dato dall'opera del gruppo di lavoro del Ministero Federale degli Interni denominato *Gesetzeskosten*

<sup>4</sup> Figura simile ai prefetti.

(costi derivanti dalle leggi), che già nel 1980 preparò un rapporto sulla previsione e sulla verifica dei costi per l'applicazione delle leggi.

Nel biennio '83-'84 l'azione del Governo Federale è stata finalizzata alla semplificazione della normativa e alla riduzione del rischio di un eccesso di regolazione. A questo fine fu introdotta con delibera del Governo Federale dell'11 dicembre 1984, su proposta del Ministro Federale degli Interni, la *Checklist blu (Blaue Prüffragen)* con la quale ci si proponeva di verificare la necessità, l'efficacia e la comprensibilità dei progetti di legge.

A metà degli anni '90, come già illustrato, si è assistito in Germania ad un profondo ripensamento del ruolo dello Stato e dei suoi compiti, tanto che nell'accordo di coalizione per il governo presieduto da H. Kohl per la XIII<sup>a</sup> legislatura, si è stabilito che lo snellimento della macchina amministrativa statale dovesse essere uno degli obiettivi principali di politica economica. Obiettivo del Governo era di ridurre il campo di azione del settore pubblico confinandolo ai classici compiti legislativi, amministrativi e giudiziari. Nel perseguire questo progetto si è attuato un profondo processo di privatizzazioni che ha riguardato la *Deutsche Telekom*, la *Lufthansa* ed altre imprese statali. Accanto alle privatizzazioni, l'azione del governo Kohl ha interessato il processo di semplificazione e di modernizzazione della macchina amministrativa. L'azione del governo si è incentrata su una serie di linee guida che hanno formato una struttura nell'ambito della quale ciascun corpo amministrativo ha potuto costruire il proprio percorso di modernizzazione. Le linee guida erano descritte all'interno del "*Manuale per l'analisi dell'organizzazione*" e del "*Manuale per il calcolo delle necessità di personale nell'amministrazione della Federazione*", in cui si affrontava il tema dell'analisi critica degli incarichi all'interno della macchina amministrativa. Un ulteriore passo verso la riduzione del peso dello Stato è stato compiuto attraverso la risoluzione del governo del 7 febbraio del 1996, con la quale il Governo Federale elencava un ampio numero di enti federali che andavano sciolti, fusi insieme ad altri o riorganizzati. L'esperienza di questo insieme di misure ha portato alla pubblicazione della rassegna intitolata "*La riforma amministrativa della Amministrazione Federale*", in cui si effettuava un confronto delle esperienze dei singoli ministeri su questo tema.

Al centro di questo processo riformatore troviamo due organi: la Commissione Consultiva per lo Stato Snello (*Schlanker Staat*), che è stata creata con la risoluzione del governo datata 18 luglio 1995, e il Comitato Direttivo sull'Organizzazione Amministrativa, istituito con la risoluzione governativa del 18 giugno del 1997.

La Commissione Consultiva per lo Stato Snello era formata da diciotto esperti provenienti dal mondo politico, economico, scientifico e sindacale, ed aveva il compito di avviare iniziative per lo snellimento dell'apparato burocratico federale e di prepararne la rapida attuazione. Nel 1997 la Commissione consultiva ha concluso i suoi lavori e nei due anni di attività ha presentato quindici risoluzioni su problemi specifici di gestione del settore pubblico, nonché un rapporto finale.

Il Comitato Direttivo sull'Organizzazione Amministrativa, composto dai segretari di Stato, fu creato al fine di dirigere il processo di riorganizzazione dell'amministrazione federale. Il comitato oltre a promuovere e coordinare, da un punto di vista generale, il processo di modernizzazione ha l'obbligo di presentare una relazione sullo stato di avanzamento dell'azione riformatrice. Esso ha spinto per un'ulteriore applicazione delle raccomandazioni fatte dalla Commissione Consultiva per lo Stato Snello ed ha pubblicato due relazioni: una nel 1997, che era incentrata sul processo di organizzazione dei ministeri, e una nel 1998, che costituiva un vero e proprio bilancio del processo di modernizzazione dell'intera amministrazione federale. Sempre promossa del comitato direttivo, è stata la creazione di una banca dati che riporta le informazioni sui vari progetti di modernizzazione sviluppati all'interno dei diversi organi amministrativi federali.

Di seguito ci soffermeremo sulla riforma della attività legislativa.

### 9.2.1 Riforme e gestione dell'attività legislativa

L'azione riformatrice dell'attività legislativa ha avuto inizio nel 1983, quando il governo Kohl ha intrapreso una politica di *deregulation* finalizzata alla riduzione del numero di leggi esistenti, che avrebbe portato l'anno successivo all'introduzione della *Checklist blu*. Dopo un periodo in cui non si sono registrate iniziative in questo campo, la politica di riforma e miglioramento dell'attività legislativa si intensifica agli inizi degli anni '90. Nel 1991 viene pubblicato lo *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* (manuale della forma giuridica), nel quale il Ministero Federale della Giustizia ha fornito le raccomandazioni per una strutturazione uniforme delle leggi e delle disposizioni amministrative.

L'anno successivo viene pubblicato un altro manuale, lo *Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften* (manuale per la preparazione di disposizioni legislative ed amministrative) nel quale oltre alla *Checklist blu* troviamo anche *Massnahmen zur Verbesserung der Rechtssetzung und von Verwaltungsvorschriften* (Misure per il miglioramento della legislazione e delle disposizioni amministrative) deliberate dal Governo federale il 20/12/1989.

Nel marzo 1996 le misure di verifica preliminare della legislazione diventano obbligatorie con l'emendamento al GCO II (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* – Regolamento generale dei ministeri federali), tramite il quale il governo si impegnava ad effettuare un controllo della necessità e dell'opportunità di tutti i suoi progetti di legge applicando, nelle fasi di preparazione dei disegni di legge, la *checklist blu*. Con lo stesso provvedimento si introduceva l'obbligo di richiedere, alle associazioni di categoria interessate ed agli ambienti specializzati, la messa a disposizione di informazioni dettagliate sui presumibili costi di attuazione delle leggi a carico dei destinatari delle norme.

Adesso la situazione normativa circa l'Analisi di Impatto della Regolazione prevede l'obbligo di effettuare la stima dell'impatto della legge su particolari aspetti dell'economia. Tali obblighi, contenuti nel GGO II e nel BHO (*Bundeshaushaltsordnung* – Regolamento Finanziario Federale), sono stati riportati con i dovuti particolari nel paragrafo che segue.

## Scheda 9.1 - La riforma regolativa in Germania tra il 1983 ed il 1998

- 1983 - Risoluzione del governo per promuovere la deburocratizzazione e la semplificazione dell'amministrazione e del quadro normativo.  
Creazione della Commissione Indipendente per la Semplificazione della Legislazione e dell'Amministrazione.
- 1984 - Risoluzione del governo su iniziativa del Ministro Federale degli Interni per l'introduzione della *Checklist blu* per migliorare la legislazione federale.
- 1990 - Il Trattato di Unificazione pone fine alla divisione della Germania in due stati e definisce la regolamentazione temporanea per gli enti amministrativi, per lo status legale del personale e per l'amministrazione nella Germania Est.  
L'Accademia Federale per la Pubblica Amministrazione avvia un ampio programma di aggiornamento per i nuovi *Länder*.
- 1991 - Il Parlamento Federale (*Bundestag*) decide che Berlino deve essere la sede del Parlamento e del Governo Federale.
- 1992 - La costituzione è emendata al fine di attribuire maggiori poteri ai *Länder* nel processo di formazione delle decisioni che riguardano l'Unione Europea.  
Tutti i ministeri Federali creano unità all'interno della loro organizzazione che si occupano di affrontare i problemi connessi alla legislazione dell'Unione Europea, come pure il coordinamento e quanto necessario per il suo recepimento.
- 1994 - Il Ministro Federale dell'Interno presenta una relazione su ciò che potrebbe essere ottenuto rispetto alla legge sul pubblico impiego.
- 1995 - Il Governo Federale crea la Commissione Consultiva per lo Stato Snello (*Schlanker Staat*), con il compito di promuovere il processo di riforma nella pubblica amministrazione. Nel settembre 1997, la commissione consultiva completa i suoi lavori e presenta un'ampia relazione. Nel corso dei suoi due anni di deliberazioni, l'ente ha adottato 15 risoluzioni poi recepite e, in misura considerevole, anche attuate dal Governo Federale.
- 1996 - Il ministro Federale delle Finanze induce il Governo ad adottare una risoluzione sul miglioramento della struttura organizzativa dell'apparato amministrativo federale, specialmente in vista dello spostamento del governo da Bonn a Berlino.
- 1997 - Il Governo federale adotta il "Programma di azione per l'ulteriore incremento dell'efficacia e della sostenibilità economica dell'amministrazione Federale".  
Il Comitato Direttivo sull'Organizzazione Amministrativa viene creato grazie alla risoluzione del Governo del 18 giugno 1997. La Commissione ha il compito di promuovere e coordinare la modernizzazione dell'apparato amministrativo federale. Allo stesso tempo tenta di incoraggiare l'ulteriore applicazione delle misure raccomandate dalla Commissione Consultiva per lo Stato Snello.
- 1998 - Vengono pubblicate la prima e la seconda relazione del Governo Federale sullo stato del processo di modernizzazione nei ministeri e nell'apparato dell'amministrazione federale.

Fonte: OECD - PUMA 1998

## Scheda 9.2 - Responsabilità delle singole Istituzioni nell'ambito delle politiche di miglioramento della gestione pubblica

Ente	Compiti e responsabilità
CANCELLERIA FEDERALE	Stabilisce le linee guida e il coordinamento generale
MINISTERO FEDERALE DEGLI INTERNI	
<i>Comitato Direttivo sull'Organizzazione Amministrativa</i>	Promuove e coordina il processo di modernizzazione nell'amministrazione federale
<i>Direzione Generale D (Legislazione sull'impiego pubblico)</i>	Ha una responsabilità generale per quanto riguarda l'impiego pubblico
<i>Direzione Generale O (Organizzazione)</i>	Si occupa dell'applicazione delle risoluzioni del Comitato Direttivo sull'Organizzazione Amministrativa. Suggestisce e coordina le politiche che riguardano l'organizzazione dell'amministrazione e l'introduzione dell'informatica nella Federazione
<i>Accademia Federale per l'Amministrazione federale</i>	Coordina le politiche di aggiornamento atte a promuovere il miglioramento del personale e delle strutture organizzative
<i>Commissione Federale Indipendente per Semplificare la legislazione e l'amministrazione</i>	Promuove le misure finalizzate alla deburocratizzazione e alla deregulation nonché alla semplificazione delle procedure amministrative
MINISTERO FEDERALE DELLE FINANZE	Stabilisce le procedure che riguardano la formazione del bilancio nonché la contabilizzazione e il bilancio <i>cost-to-performance</i>
LÄNDER	
Baden-Württemberg Commissione sulla riforma dell'amministrazione	La Commissione sulla Riforma dell'Amministrazione presenta delle proposte di riforma al Consiglio dei Ministri del Land i cui punti principali sono: Ridurre, fondere e riorganizzare i circa 500 enti speciali Privatizzazioni; riduzione del numero di funzioni Ampio uso dei metodi e degli strumenti delle imprese private nella gestione degli enti del <i>Land</i>
BRANDENBURG <i>Gruppo di lavoro per la modernizzazione presso il Ministero degli Interni</i>	Il gruppo di lavoro ha affermato che lo scopo della modernizzazione dell'amministrazione è tra gli altri quello di creare un pubblico impiego che funzioni bene con bassi costi e che sia orientato verso i cittadini. A tal fine nuovi metodi sono stati sperimentati in progetti pilota
ASSOCIAZIONE DEGLI AMMINISTRATORI DEI GOVERNI LOCALI [ <i>Local Government Management Board (KGSt)</i> ]	L'associazione è organizzata sulla base di un aiuto tra gli stessi membri (self-help basis) nell'area della modernizzazione dei governi locali

Fonte: OECD-PUMA 1998

### 9.3 Ambito di applicazione e processo della Analisi di Impatto della Regolazione

#### 9.3.1 Il Controllo e la regolazione dell'attività legislativa

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, il primo provvedimento significativo per quanto riguarda le politiche di riforma dell'attività legislativa si è avuto nel 1984, anno in cui è stata adottata la *checklist blu*. Questa lista di domande, che sono riportate nella scheda che segue, rientrava nelle misure che il governo aveva adottato per evitare la iperregolazione ed i costi ad essa connessi, avendo in particolar



modo lo scopo di verificare la necessità e la comprensibilità dei singoli progetti di legge. Questa *checklist* è stata più volte aggiornata e la sua applicazione obbligatoria è stata prevista solo nel 1996.

Infatti nel 1996, con delibera del governo federale, è stato introdotto nel GGO II (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* – Regolamento generale dei ministeri federali) l'articolo 22a in base al quale la *Checklist blu* deve essere applicata a tutti i disegni di legge e la sua avvenuta applicazione deve risultare esplicitamente nella lettera di accompagnamento ad esso allegata. Oltre a ciò la normativa attuale prevede una serie di misure:

- Ogni progetto del Governo Federale deve essere preparato secondo le prescrizioni previste nel *Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften* (manuale per la preparazione di disposizioni di legge ed amministrative)
- Nell'articolo 24 del GGO II è stabilito che bisogna chiedere alle associazioni e ai gruppi interessati informazioni dettagliate sui costi che probabilmente saranno sostenuti dai destinatari delle norme, facendo particolare riferimento alle piccole e medie imprese.
- Il GGO II prevede inoltre (art.40, comma 5) che ciascun disegno di legge abbia una documentazione di accompagnamento con le seguenti voci (Binder B., Enzenhofer V. e Strehl F. 1999:96):
  1. obiettivo
  2. soluzione
  3. alternative
  4. costi per il bilancio pubblico:
    - a) spese di bilancio senza spese di applicazione
    - b) spese di applicazione.
  5. altri oneri (es. costi per l'economia, costi per sistemi di sicurezza sociale costi per le imprese con particolare attenzione alle piccole e medie imprese).

Anche nel caso della normativa secondaria deve essere preparata una documentazione analoga.

Ancora:

- oltre al calcolo dei costi della regolazione occorre evidenziare in quale misura i provvedimenti legislativi influenzeranno il prezzo di un singolo prodotto, il livello generale dei prezzi, il livello dei prezzi nei singoli *Länder* e comuni, e altresì mettere in luce gli effetti sui consumatori;
- Il Ministero dell'economia deve essere coinvolto già nelle prime fasi di elaborazione del disegno di legge;
- Un'analisi sulle conseguenze economiche deve essere elaborata per ogni nuova misura con impatto finanziario; mentre in casi speciali deve essere effettuata una valutazione costi/prestazioni (art. 7, comma 2 BHO);
- Lo schema di provvedimento deve altresì indicare se e dopo quale arco di tempo dovrebbe essere compiuta una valutazione circa il raggiungimento degli effetti voluti. Deve inoltre evidenziare se esiste un rapporto ragionevole tra i costi e i benefici della nuova

## Scheda 9.3 - La checklist blu

Introdotta nel 1984 e modificata negli anni successivi la lista si suddivide in 10 domande principali che, a loro volta, sono articolate in sottopunti:

### 1. È proprio necessario che si faccia qualcosa?

- 1.1 Cosa si intende raggiungere?
- 1.2 Da dove provengono le richieste? quali sono le motivazioni avanzate?
- 1.3 Di fronte a tali richieste, qual è la situazione di fatto e giuridica attuale?
- 1.4 Quali sono le carenze constatate?
- 1.5 Quali sono gli sviluppi (es.: nell'economia, nella ricerca, nella tecnologia e nella giurisprudenza) specificamente connessi a tale problematica?
- 1.6 Qual è il numero degli interessati e dei casi da risolvere?
- 1.7 Cosa accade se non si fa nulla? (es.: si prevede un inasprimento del problema, oppure una situazione invariata nel tempo, oppure una risoluzione del problema stesso, attraverso l'autoregolamentazione delle forze sociali senza l'intervento dello Stato; quali sono le conseguenze?)

### 2. Quali sono le alternative?

- 2.1 Quali risultati sono emersi dall'analisi del problema? Dove risiedono le cause del problema? Quali sono i fattori che possono essere influenzati?
- 2.2 Con quali strumenti d'azione generalmente idonei è possibile raggiungere l'obiettivo prefissato del tutto, oppure con rinunce accettabili? (es.: misure per l'applicazione e l'imposizione efficaci di disposizioni esistenti, pubbliche relazioni, accordi, investimenti, programmi di incentivazione, stimolazione e sostegno di ragionevoli iniziative da parte degli interessati; chiarimento da parte dei tribunali).
- 2.3 Quali sono gli strumenti d'azione più vantaggiosi, soprattutto in considerazione dei seguenti aspetti?
  - a) costi e oneri per cittadini ed economia;
  - b) efficacia (tra l'altro, sicurezza di tiro, grado e probabilità di raggiungere l'obiettivo);
  - c) costi e spese per i bilanci pubblici;
  - d) ripercussioni sulle norme esistenti e sui programmi previsti;
  - e) effetti secondari, effetti consequenziali;
  - f) comprensione e disponibilità all'accettazione da parte dei destinatari e dei soggetti esecutivi;
- 2.4 A quale procedura è possibile ricorrere per evitare l'adozione di nuove disposizioni?

### 3. Lo Stato deve agire?

- 3.1 L'obiettivo dell'azione può essere raggiunto (in tutto o in parte) dai Länder, dai comuni o da altri enti statali con l'aiuto dei mezzi a loro disposizione?
- 3.2 Perché lo Stato deve intervenire? (es.: quali sono le motivazioni per la necessità di tutela dell'omogeneità delle condizioni di vita secondo l'art. 72 comma 2 n. 3 GG [*Grundgesetz*, Legge fondamentale])
- 3.3 Fino a che punto bisogna attingere alle competenze dello Stato?

### 4. Deve essere fatta una legge?

- 4.1 Le materie da regolamentare sono sottoposte al principio di legalità?
- 4.2 La materia oggetto della regolazione è, per altri motivi, rilevante al punto da richiedere che la regolazione venga riservata al parlamento?
- 4.3 Qualora non fosse necessaria una legge formale: non è sufficiente una prescrizione amministrativa o, eventualmente, una disposizione proveniente da un ente federale?

### 5. Bisogna agire adesso?

- 5.1 Quali sono le fattispecie e i contesti ancora da esplorare? Perché, ciononostante, è necessario ricorrere già adesso alla regolazione?
- 5.2 Perché non è possibile rinviare la modificazione e la regolazione della situazione esistente, ad esempio riunendo la materia ad un'altra oggetto di altro provvedimento in gestazione, ovvero prevedendo un'entrata in vigore differenziata?

### 6. È necessario un intervento regolativo?

- 6.1 Il progetto contiene frasi programmatiche o descrizioni sull'obiettivo previsto, che comunque non siano indispensabili?

- 6.2 La portata del provvedimento regolativo (distinzioni e dettagli) può essere limitata adottandone una versione più generica (contenente tipizzazioni, o una regolazione forfettaria, o termini giuridici generici, o clausole generali, o il riconoscimento di poteri discrezionali ai soggetti attuatori)?
- 6.3 È possibile lasciare all'ente regolatore (*Länder* o stato federale) la specificazione dei dettagli, comprese le modifiche prevedibili, oppure questi devono essere inseriti in prescrizioni amministrative?
- 6.4 Gli stessi casi risultano già regolamentati altrove, in particolare da una norma giuridica di un rango più alto (essendovi necessità di evitare una doppia regolazione), es.:
- un trattato di diritto internazionale, trasformato e di validità immediata?
  - un regolamento della Comunità Europea?
  - una legge federale (rispetto ad un regolamento federale)?
  - una norma di legge (rispetto a prescrizioni amministrative di portata generale)?
- 6.5 Esistono norme tecniche (DIN o simili) già introdotte sulla stessa materia oggetto di regolazione?
- 6.6 Quali sono le norme già esistenti interessate dal provvedimento previsto? Può esserne omessa la considerazione?
- 6.7 Nel prendere in considerazione la modifica della situazione normativa, le verifiche sono state estese anche oltre le necessità concrete di modifica?

## **7. È possibile limitare la durata della validità della norma?**

- 7.1 La regolazione è richiesto solo per un periodo prevedibile?
- 7.2 È giustificabile una "regolazione in prova", ad efficacia limitata nel tempo?

## **8. La normativa è comprensibile e a misura dei cittadini?**

- 8.1 La nuova normativa incontrerà comprensione e disponibilità di accettazione presso i cittadini?
- 8.2 Sono veramente irrinunciabili le previste limitazioni di ambiti di libertà o i previsti obblighi di partecipazione? es.:
- divieti, ovvero obblighi di autorizzazione e denuncia;
  - comparizione personale presso autorità;
  - presentazione di domande, obblighi di informazione e di prova;
  - pene e ammende;
  - altri oneri;
- sono sostituibili con oneri meno pesanti?
- es. semplice obbligo di denuncia dell'inizio di una attività anziché divieto con riserva di autorizzazione.
- 8.3 In che misura le premesse di diritto o le procedure amministrative di autorizzazione/permesso possono essere armonizzate con quelle di altri settori giuridici, riducendo al minimo gli sprechi di tempo e denaro?
- 8.4 Gli interessati sono in grado di comprendere la normativa prevista riguardo alla scelta della terminologia, alla sintassi, alla lunghezza della singola disposizione, alla metodologia, alla logica, al grado di astrazione?

## **9. La normativa è praticabile?**

- 9.1 È sufficiente una regolazione di fonte contrattuale, ovvero una modifica del regime della responsabilità, o comunque di diritto civile per evitare l'applicazione del diritto amministrativo?
- 9.2 Perché non si può rinunciare a nuovi controlli amministrativi e singoli atti dell'amministrazione (o ad un ricorso al tribunale)?
- 9.3 Le prescrizioni scelte possono essere osservate direttamente? Permettono di aspettarsi un fabbisogno di singoli atti di applicazione della legge il più ridotto possibile?
- 9.4 Le norme di diritto amministrativo contenenti prescrizioni o divieti, possono essere fatte valere con i mezzi esistenti?
- 9.5 È possibile rinunciare all'inserimento di particolari disposizioni attraverso le procedure e la tutela giudiziaria? Perché non sono sufficienti le disposizioni generali?
- 9.6 Perché non è possibile rinunciare a:
- a) normative in materia di competenze e organizzazione;
  - b) nuove autorità, organismi di consulenza;
  - c) riserve di partecipazione;
  - d) obblighi di rendiconto, statistiche ufficiali;
  - e) direttive tecnico-amministrative (es. modulistica)?
- 9.7 Quali autorità o altri organismi dovranno curare l'applicazione?
- 9.8 Quali conflitti di interesse sono da aspettarsi presso gli organismi preposti all'applicazione?
- 9.9 Gli organismi preposti all'applicazione avranno il necessario margine di azione?

- 9.10 Quale è l'opinione degli organismi e delle autorità preposti all'applicazione circa la chiarezza dello scopo della regolazione e le competenze dei responsabili dell'applicazione?
- 9.11 La normativa prevista è stata messa alla prova con la partecipazione degli organismi preposti all'applicazione (metodo degli scenari)?
- Perché no?
  - Se sì, con quali risultati?

#### 10. Costi e benefici si trovano in un rapporto adeguato?

- 10.1 In che misura ci sarà, prevedibilmente, un aggravio in termini di costi per i destinatari o altri interessati? (eventualmente fornire una stima o almeno una descrizione di massima circa il tipo e l'entità)
- 10.2 L'aggravio aggiuntivo può essere sopportato dai destinatari (in particolare dalle piccole e medie imprese)?
- 10.3 In che misura ci saranno costi e spese aggiuntive per i bilanci dello stato federale, dei Länder e dei comuni?
- Quali possibilità di copertura esistono per i costi aggiuntivi?
- 10.4 Sono stati effettuati studi su costi e benefici?
- Perché no?
  - se sì, con quali risultati?
- 10.5 In che maniera si intende valutare, in seguito all'entrata in vigore, l'efficacia, il dispendio e, eventualmente, gli effetti secondari della regolazione?

Fonte: - *Prüfungen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtssetzungsvorhaben des Bundes, GMBI 1990, 3* (Gazzetta Ministeriale congiunta 1990, 3)

normativa, nonché gli eventuali effetti negativi che essa verrebbe a generare.

La normativa vigente prevede quindi che venga effettuata tanto un'analisi costi/benefici quanto una valutazione dei costi sia per la pubblica amministrazione che per le famiglie e le imprese (si vedano in particolare le domande dal punto 10 al punto 10.5 della *Checklist blu*), nonché un'analisi dell'impatto sul quadro macroeconomico, con particolare attenzione al livello dei prezzi. La valutazione delle conseguenze che si affrontano a seguito dell'introduzione di una legge coincide quindi in teoria con l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR in italiano e nella terminologia usata in questo volume), che in Germania viene indicata con la sigla GFA (*Gesetzesfolgenabschätzung*), e che verrà illustrata nel paragrafo che segue.

In concreto, però, molto spesso l'analisi viene ridotta alla sola considerazione dei costi per la pubblica amministrazione o, ancor peggio, a locuzioni del tipo "bisogna attendersi dei costi", senza che venga indicato come si arriva a tale conclusione. Ciò avviene, come è stato sottolineato nel rapporto finale della Commissione Consultiva per lo Stato Snello (*Schlanker Staat*), anche per la mancanza di un meccanismo centrale di controllo della procedura (Binder B., Enzenhofer V. e Strehl F. 1999: 98). Infatti, il Ministero degli Interni ha solo un compito di assistenza tecnica circa l'analisi compiuta per determinare gli impatti della regolazione ed in questo contesto due testi fondamentali risultano essere lo *Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung* (manuale per l'AIR) e le *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* (guida per l'AIR).

#### 9.3.2 L'Analisi di Impatto della Regolazione: il sistema Böhret

L'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) in Germania ha come scopo la valutazione delle conseguenze di una legge, dove per esse si

intendono le ripercussioni di una legge e/o di un regolamento in tutto il suo ambito di applicazione, sia a livello sociale che individuale. Tale impatto comprende sia le conseguenze volute (efficacia) sia quelle non volute (effetti secondari), di tipo economico e non.

Per questo tipo di analisi il Ministero degli Interni Federale ha elaborato, in collaborazione con il Ministero degli Interni del *Land Baden-Württemberg*, un manuale in cui veniva utilizzato il sistema Böhret, dal nome dello studioso che ha ideato la procedura di analisi che viene impiegata come riferimento dal settore pubblico per la valutazione dell'impatto di un provvedimento regolativo. Tale sistema consta di tre fasi: preliminare, di accompagnamento e retrospettiva.

### 9.3.2.1 AIR preliminare

Questo tipo di AIR viene utilizzata nel momento in cui si presenta un problema e si deve decidere se e come regolamentare una determinata materia. Essa ha il fine di verificare quale tipo di regolazione sia più efficace e se, al limite, sia più conveniente rinunciare a regolamentare la materia in questione, sulla base di una stima a priori degli effetti e dell'individuazione di coloro che li dovranno subire. Con questa tipologia di analisi si mettono quindi a disposizione dei responsabili delle decisioni politico-amministrative le informazioni sulle conseguenze prevedibili per ogni opzione regolativa alternativa.

Questa fase comprende:

- verifica del fabbisogno;
- analisi di sistema;
- sviluppo di alternative;
- creazione di scenari;
- analisi delle conseguenze;
- analisi dei benefici;
- analisi dei costi;
- valutazione delle conseguenze e scelta dell'opzione regolativa.

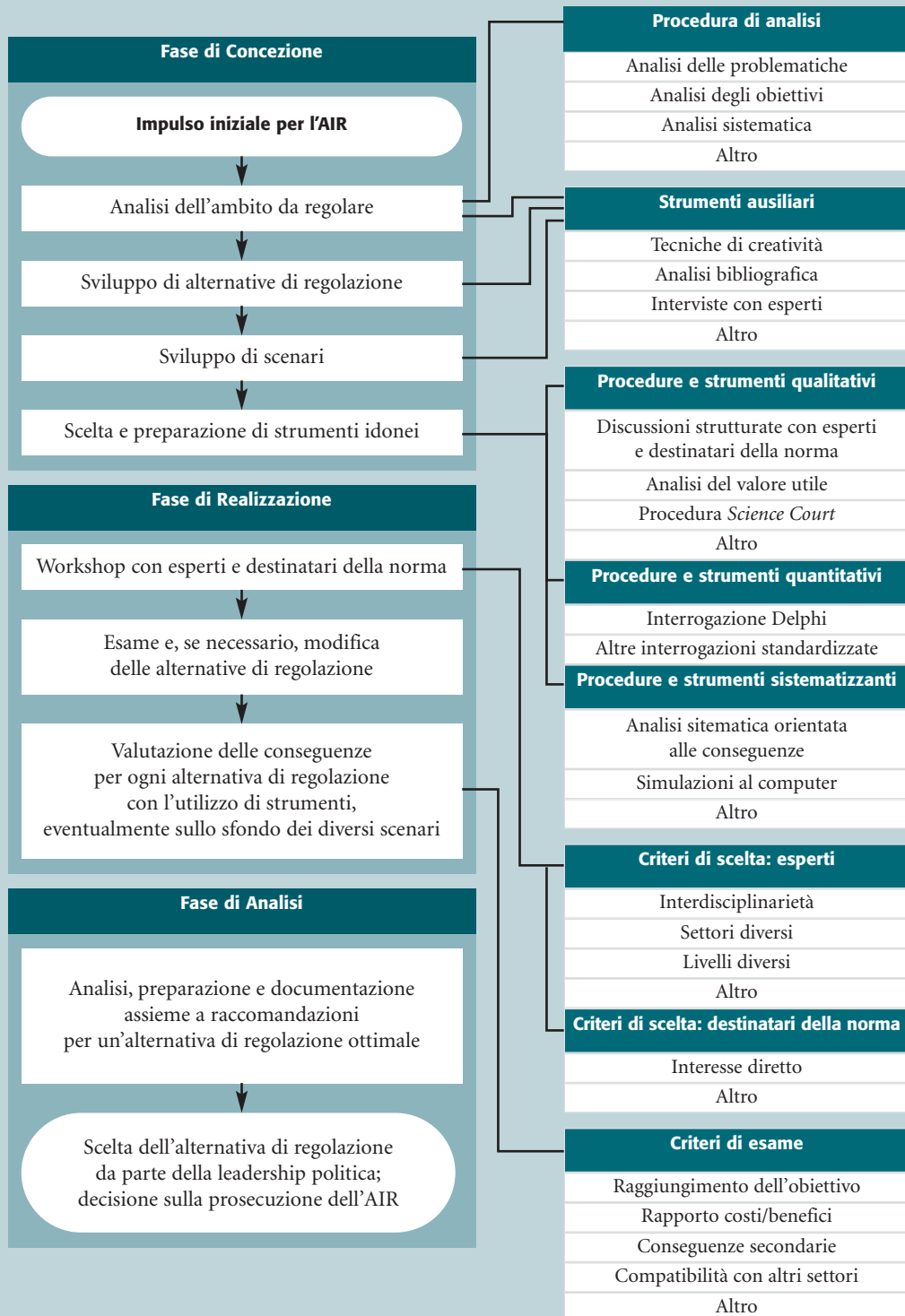
I fattori incerti, che necessariamente si incontrano durante una valutazione preliminare, possono essere ridotti grazie alla combinazione di varie metodologie. Per l'AIR preliminare si propone l'abbinamento del metodo degli scenari evolutivi (sviluppi alternativi della gamma delle problematiche) con quello dei modelli di opzioni di regolazione tra loro alternative<sup>5</sup>.

### 9.3.2.2 AIR di accompagnamento

Essa si applica nel momento in cui si ha una bozza del progetto di legge, quale momento di verifica, col fine di fornire indicazioni sull'applicabilità di norme di legge e sulla probabilità che essa venga effettivamente rispettata. Essa inoltre serve per migliorare lo schema, predisponendo modifiche o integrazioni che risultino opportune sulla base dell'analisi effettuata avendo quindi lo scopo di ottimizzare l'attività di regolazione.

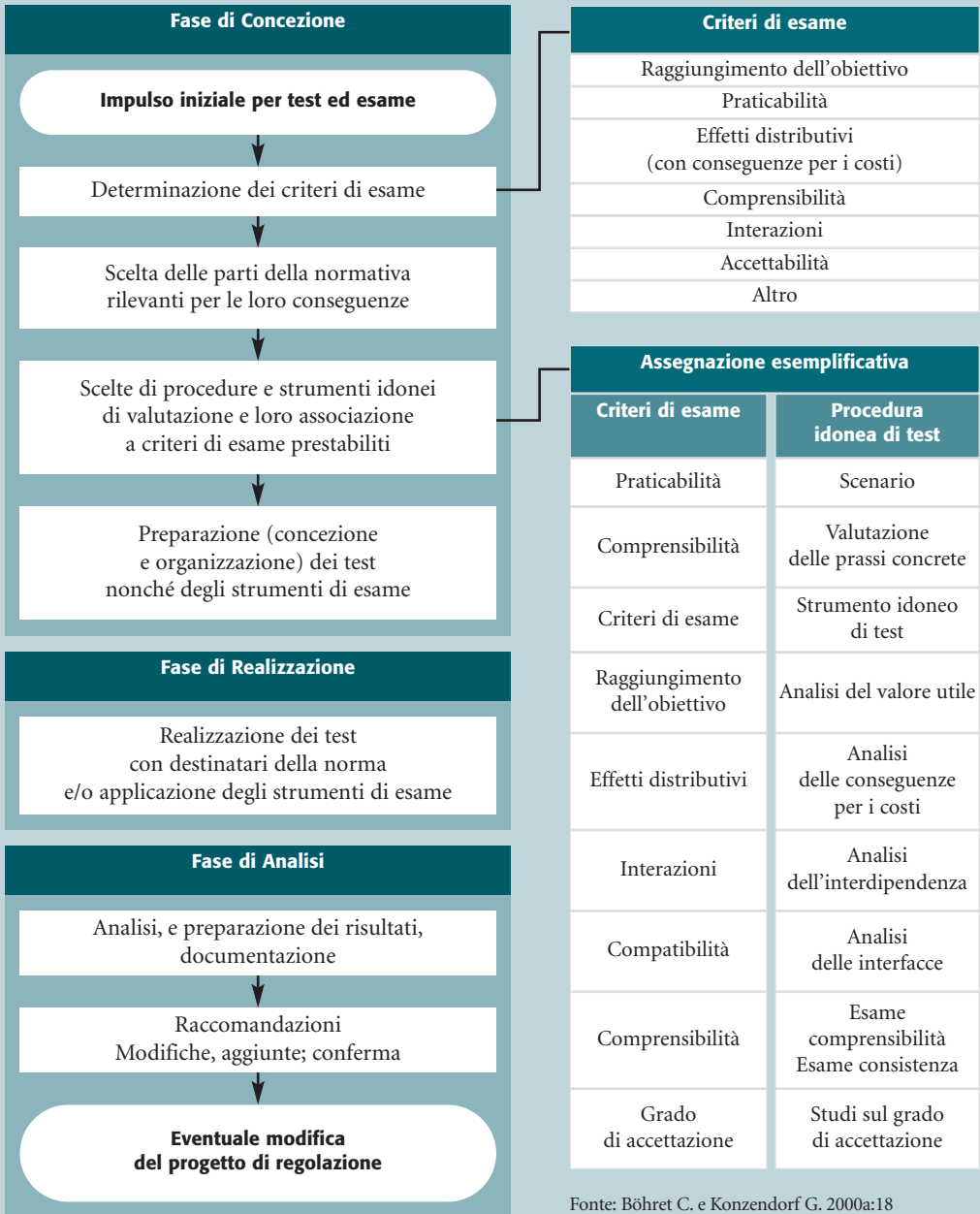
<sup>5</sup> Grün, M. e Morsey, B.: *Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung*, p. 30.

**Figura 9.1 - Procedura consigliata per un'AIR preliminare**



Fonte: Böhret C. e Konzendorf G. 2000a:13

**Figura 9.2 - Procedura consigliata per un'AIR di accompagnamento**



A tale proposito, vengono analizzati gli effetti, le conseguenze in termini di costi e la praticabilità del progetto stesso. Vari metodi sono adatti a questo scopo, come ad esempio: valutazione delle prassi concrete, scenari e sperimentazioni con modelli. Inoltre, nell'ambito dell'AIR di accompagnamento sono da verificare la struttura del testo di legge proposto ed il suo linguaggio.

### 9.3.2.3 AIR retrospettiva o di collaudo

L'AIR retrospettiva o di collaudo viene compiuta dopo un certo lasso di tempo dall'entrata in vigore di una determinata normativa, quando si hanno a disposizione informazioni sulla sua effettiva applicazione. Il fine di questo tipo di AIR è quello di valutare il grado di successo del provvedimento approvato e la necessità di eventuali modifiche.

Fra i metodi dell'AIR retrospettiva si possono ricordare, fra gli altri, il collaudo vero e proprio e gli studi di valutazione.

In linea teorica i tre tipi di AIR possono essere utilizzati come fasi di una stessa procedura o singolarmente e la scheda seguente ne descrive sinteticamente le caratteristiche principali.

## 9.4 L'AIR nei Länder

Come abbiamo visto nel paragrafo dedicato al quadro istituzionale la Germania è una Repubblica Federale e ciò comporta che il potere legislativo spetti, oltre che allo stato centrale, anche ai *Länder*. Risulta quindi importante per la qualità dell'attività legislativa nel suo complesso che strumenti di analisi di impatto siano vigenti anche a livello di *Länder*.

Per quanto riguarda la *checklist blu* possiamo dire che strumenti analoghi vengono utilizzati in tutti i *Länder* (Karpen, U 1999: 408). Per quanto invece concerne l'analisi dell'impatto delle norme in senso più specifico, la situazione risulta essere più articolata. Sicuramente il *Land* che è in questa materia più all'avanguardia è il Rheinland-Pfalz (Karpen, U 1999: 408), dove sono state avanzate numerose iniziative a questo proposito. La commissione parlamentare di inchiesta del Land

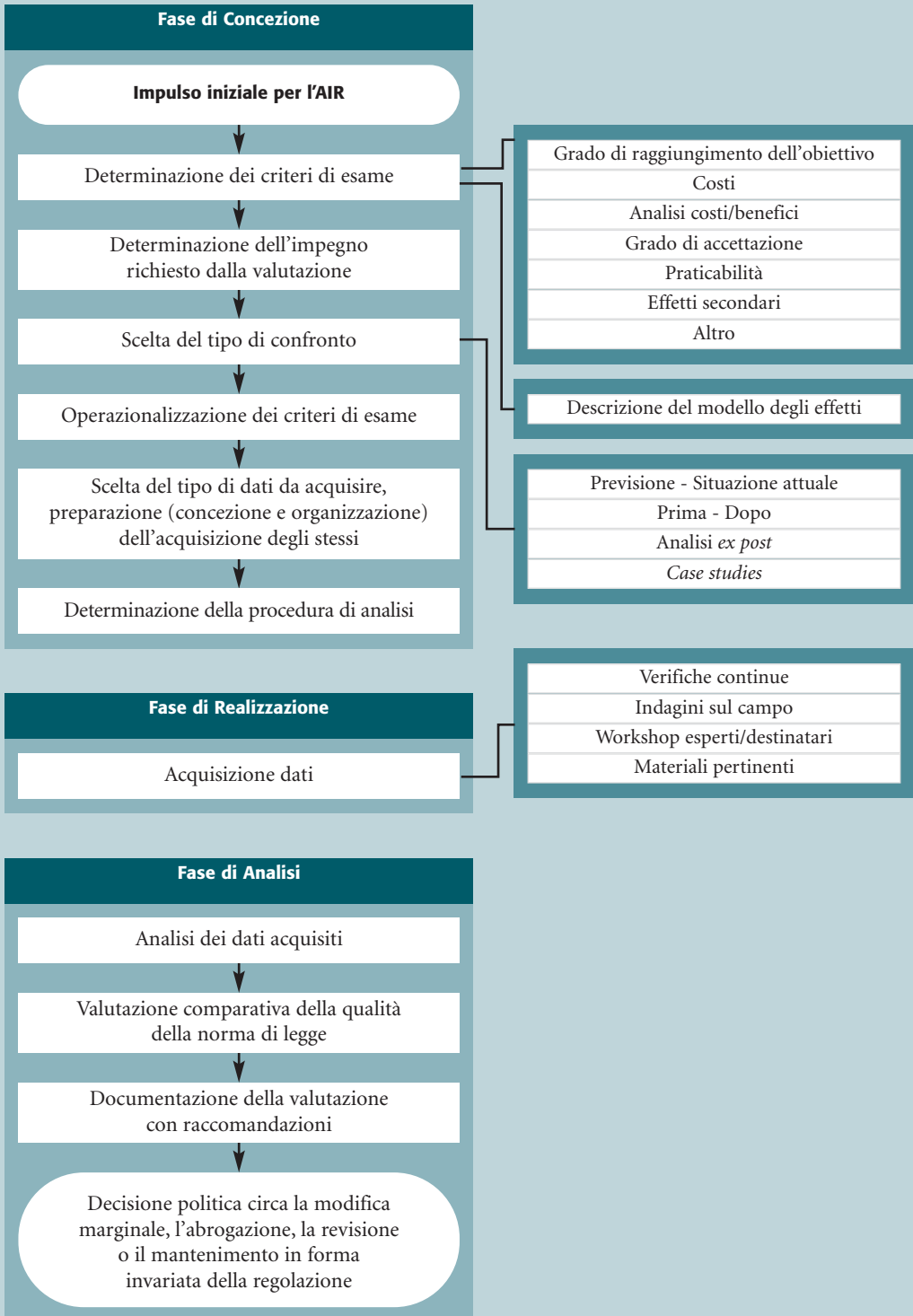
**Scheda 9.4 - I diversi livelli della AIR**

Livello	Fase del processo legislativo	Obiettivo di ricerca, analisi e procedura	Metodologia
AIR Preliminare	Intenzione di intervenire	Analisi ex ante e valutazione dell'impatto di opzioni regolative alternative	Verifica di opzioni regolative alternative attraverso valutazione delle conseguenze e scenari, analisi dei vincoli
Test delle leggi - AIR di accompagnamento	Schema di provvedimento	Praticabilità dell'applicazione, costi, probabilità dell'ottemperanza, coerenza, tempi	Valutazioni delle prassi concrete, giochi di pianificazione, analisi costi/benefici, analisi dell'implementazione
AIR retrospettiva	Politica regolativa già in vigore	Analisi ex post, valutazione dell'impatto di eventuali modifiche della norma	Procedura di valutazione, "controlling della legge"

Fonte: Böhret, C.: *Gesetzesfolgenabschätzung (GEA). Einordnung, Absichten, Methodik: ein Überblick mit Beispielen*. Speyerer Arbeitshäfte 110, Spira 1997, p. 9).



**Figura 9.3 - Procedura consigliata per l'AIR retrospettiva**



Fonte: Böhret C. e Konzendorf G. 2000a:24

Rheinland-Pfalz, Riforma del Parlamento, ha presentato una relazione in cui si consigliava di inserire in una nota esplicativa le seguenti informazioni:

- chi ha effettuato la AIR;
- quali metodi sono stati applicati;
- quali sono i principali risultati;

Nel novembre del 1996, il Parlamento del Land Rheinland-Pfalz (Karpen,U 1999: 408) ha effettuato un'indagine sull'utilizzo dell'AIR in Germania dalla quale risultava che l'AIR preliminare veniva scarsamente utilizzata, a differenza dell'AIR di accompagnamento, che è maggiormente usata. Infine, emergeva come l'AIR di collaudo venisse solitamente utilizzata come strumento ausiliario per politiche di *deregulation*, e che quindi l'AIR in generale viene impiegata quasi esclusivamente su proposte di legge governative. (Karpen,U 1999: 408)

I *Länder* della Baviera, dello Schleswig-Holstein e della Renania settentrionale-Westfalia (Karpen,U 1999: 409), prevedono a loro volta l'obbligo di una valutazione dei costi connessi al provvedimento, che ricadono sul settore pubblico, sulle imprese e sulle famiglie. Il Land della Bassa Sassonia prevede nel proprio statuto che per ogni progetto di legge venga eseguita una valutazione d'impatto. Tale valutazione deve essere effettuata sulla base dei *criteri provvisori* emanati dalla Cancelleria del Land (Karpen,U 1999: 410). A differenza di quanto accade a livello federale esistono due *Länder*, precisamente lo Schleswig-Holstein e la Renania settentrionale-Westfalia, in cui è prevista l'esistenza di organi di controllo sulla forma e sulla effettiva necessità delle disposizioni normative.

Un ruolo importante nel rilancio delle politiche che riguardano il controllo della qualità dell'attività legislativa è stato compiuto dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dei *Länder*, che si è tenuta nel 1998 e che si è occupata di AIR. Nell'ambito di questa conferenza si è arrivati alla conclusione che sia necessario sottoporre le leggi ad una più coerente verifica in modo tale da accertare se esiste la necessità di emanare una legge e di controllarne in seguito il successo sul piano pratico. Nell'ambito della stessa conferenza si è auspicata anche una intensificazione dell'utilizzo dell'AIR ed è stato raccomandato ai parlamenti dei *Länder* di esaminare e prevedere nell'ambito delle procedure parlamentari la possibilità di inserire l'AIR, che come anche affermato dall'inchiesta compiuta dal parlamento del Land Rheinland-Pfalz, viene utilizzata soprattutto a livello governativo.

## 9.5 Gli Strumenti a supporto del processo

Come messo in evidenza dal manuale prodotto dal Ministero Federale degli Interni in collaborazione con il *Land* Baden-Württemberg (Bundesministerium des Innern und Innenministerium Baden-Wuerttemberg 1998), la Valutazione dei Costi di Impatto (KFA- *Kostenfolgenabschätzung*) rappresenta un momento essenziale nella valutazione d'impatto delle Leggi.

La valutazione dei costi di impatto è quindi una componente dell’AIR, che può essere effettuata per tutti e tre i livelli della AIR (preliminare, di accompagnamento, retrospettiva) ed il cui fine è quello di individuare i costi a carico di coloro che, direttamente o indirettamente, sono interessati da una normativa o che, presumibilmente, ne saranno interessati.

La metodologia e gli strumenti applicati nella valutazione dei costi di impatto variano secondo le differenti informazioni di partenza. Di seguito illustreremo i metodi e gli strumenti della analisi dei costi che si utilizzano su una parte della normativa prima che quest’ultima entri in vigore per identificare le disposizioni specifiche che comportano detti costi.

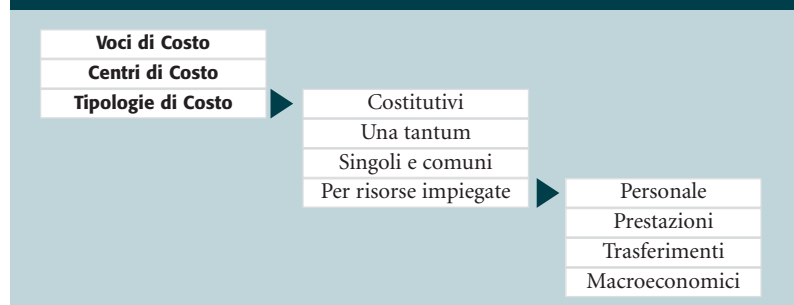
### 9.5.1 Metodi e strumenti dell’analisi dei costi (KFA)<sup>6</sup>

La metodologia di analisi e di calcolo che viene utilizzata nella KFA è mutuata dall’economia aziendale, con la peculiarità che in questo caso l’azienda è la società in cui si applica la norma di legge o la parte di questa di cui si stanno valutando i costi. Nella KFA così come nell’analisi aziendale il calcolo dei costi si divide in tre parti :

- in base alle tipologie di costi;
- in base ai centri di costo;
- in base alle voci di costo.

La differenza fra la KFA e la normale analisi dei costi aziendali sta nella sequenza con cui l’analisi dei costi viene effettuata (Bundesministerium des Innern und Innenministerium Baden-Wuerttemberg 1998: 10). Essa infatti viene invertita (rispetto alla normale analisi dei costi eseguita in ambito aziendale) e comporta quindi un’analisi che inizia dall’individuazione delle voci di costo, continua con l’individuazione dei centri di costo e finisce con la distinzione dei costi fra le varie tipologie di costo. Nella scheda che segue viene rappresentato l’iter con cui viene applicata l’analisi dei costi ad un disegno di legge.

#### Scheda 9.5 - Iter per l’analisi dei costi connessi a un disegno di legge



Prima di iniziare una rapida rassegna delle voci che sono state riportate nella scheda, bisogna aggiungere che, qualora risulti essere necessario dall’oggetto dell’analisi, devono essere inserite insieme alle conseguenze di tipo economico-aziendale anche quelle di politica economica con le relative implicazioni finanziarie.

<sup>6</sup> Bundesministerium des Innern und Innenministerium Baden-Wuerttemberg 1998: 9

Riprendendo in considerazione la scheda precedente l'analisi dei costi parte dalla individuazione delle voci di costo che in questo caso sono ipotesi diverse che possono consistere in intere politiche regolative oppure parti di regolazioni alternative fra di loro. Dopo aver individuato le voci di costo si passa all'individuazione dei centri di costo che nella fattispecie rappresentano i destinatari che sopportano dei costi a seguito dell'introduzione delle norme. Possibili esempi di centro di costo sono le imprese, la pubblica amministrazione, le famiglie ecc., che possono a loro volta essere articolati in ulteriori centri di costo (es: le imprese possono essere suddivise in medie, piccole e grandi imprese). L'ulteriore passo consiste nell'indicare le tipologie di costo che usualmente vengono così articolate (vedi seconda colonna scheda 9.5):

- a. costi costitutivi ed esecutivi;
- b. costi *una tantum* e correnti;
- c. costi singoli e comuni;
- d. costi secondo il tipo delle risorse consumate.

L'ultima fase dell'analisi dei costi connessi ad un testo di legge è la ripartizione dei costi secondo il tipo di risorse utilizzate che di solito viene fatta nel seguente modo (vedi terza colonna scheda 9.5):

- i. spese per il personale;
- ii. spese per prestazioni in natura e di servizi;
- iii. spese per trasferimenti;
- iv. spese macroeconomiche.

Prima di concludere questo paragrafo sull'analisi dei costi dobbiamo rilevare che la voce spese macroeconomiche indica l'insieme di externalità (es. ripercussioni sull'ambiente) che derivano dall'introduzione di una norma e che in quanto tali sono difficilmente quantificabili e si prestano quindi ad un'analisi qualitativa.

## 9.6 Valutazioni e riflessioni

Il nostro lavoro ha evidenziato nel processo di riforma regolativa, attualmente in atto in Germania, una situazione che si presta a letture e giudizi differenti. Con tutta evidenza, la Germania risulta essere un paese dove lo sforzo teorico e normativo sul controllo dell'attività legislativa è stato compiuto con una certa continuità e profitto. Lo testimoniano sia le guide e i manuali prodotti sia la vasta gamma di norme che regolano la metodologia e soprattutto gli aspetti dell'impatto della legislazione da analizzare. Purtroppo dal punto di vista pratico la situazione non è così rosea, in quanto molto spesso quanto previsto viene disatteso con analisi compiute in modo approssimativo e che si sostanziano in affermazioni sulla presenza o meno di costi connessi ad un determinato progetto di legge, senza spiegare come si arrivi a questa conclusione. Indicazioni generiche di questo tipo rendono impossibile il controllo della qualità di un progetto di legge.

Si può facilmente ritenere che ciò sia conseguenza, da un lato, del fatto che non sono previste apposite sanzioni (Binder B., Enzenhofer V. e Strehl F. 1999: 101) nel caso in cui non si operi secondo quanto

indicato dalla *checklist blu* e, dall'altro, della assenza di un organo di controllo all'interno dell'amministrazione che valuti la qualità dell'analisi. Ciò è stato messo in risalto dalla Commissione Consultiva per lo Stato Snello (*Schlanker Staat*), che ha raccomandato, per ovviare al problema, la creazione di un organo di controllo all'interno della Cancelleria Federale (Binder B., Enzenhofer V. e Strehl F. 1999: 98).

Un'ulteriore questione è rappresentata dal fatto che l'analisi viene spesso compiuta considerando l'impatto sul solo settore pubblico senza che vengano presi in considerazione anche i costi sociali, quelli cioè che interessano le famiglie e le imprese. Quanto detto dalla commissione consultiva sembra essere rimasto lettera morta, palesando fra l'altro come lo sforzo di introdurre un'AIR effettiva ed efficace abbia raggiunto il proprio apice negli anni in cui era in vita la commissione stessa. Dopo lo scioglimento di quest'ultima si sono registrate poche iniziative di rilievo, tra cui i lavori della *Commissione del Parlamento Federale sulla verifica dei risultati elettorali, sull'immunità e sul regolamento*, che alla fine del 1998 si è occupata approfonditamente anche di AIR. In particolare si è affrontato il problema di inserire l'utilizzo dell'AIR all'interno dei lavori parlamentari, dal momento che questo tipo di analisi viene quasi esclusivamente applicata nell'ambito dell'esecutivo.

Rimane comunque importante il continuo lavoro teorico e di sviluppo degli strumenti di assistenza tecnica, che ha portato a successivi aggiornamenti dei manuali e delle guide.

Possiamo quindi, affermare che il quadro normativo prevede, nella *Checklist blu*, la possibilità e l'opportunità di effettuare un'AIR dettagliata che riguarda, non solo l'amministrazione pubblica, ma anche gli altri soggetti economici (imprese e famiglie) nonché il quadro economico generale. Il fatto però che essa sia prevista per tutti i disegni di legge sembra comportare un compito troppo oneroso, che spinge nella prassi concreta all'aggiornamento della normativa vigente.

Per concludere, possiamo dire che se le tre fasi dell'AIR vanno nella giusta direzione, quella di tenere sotto controllo l'intero ciclo regolativo, il fatto che l'analisi sia circoscritta ai soli costi, seguendo un approccio "aziendalistico" (che porta in concreto a sottostimare i benefici), ci appare tuttavia un limite evidente dell'esperienza tedesca.

- Binder B., V. Enzenhofer e F. Strehl (1999) Studie Zur Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich, Unter Berücksichtigung ausländischer Maßnahmen und Erfahrungen.
- Böhret C. e G. Konzendorf (2000a) Moderner Staat – Moderne Verwaltung Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, unter Mitarbeit von Jürgen Intvee im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und des Innenministeriums Baden-Württemberg (sito internet: [www.staat-modern.de](http://www.staat-modern.de)).
- Böhret C. e G. Konzendorf (2000b) Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin (mit weiteren Literaturhinweisen und vertieften Informationen; erscheint voraus-sichtlich Ende 2000).
- Böhret C. (2000) Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Modisch oder hilfreich?, Schrekkenberger, Waldemar, und Merten, Detlef (Hrsg.), Grundfragen der Gesetzgebungslehre, Berlin.
- Böhret C. e W. Hugger (1980) Test und Prüfung von Gesetzesentwürfen, Colonia/Bonn.
- Bundesrepublik Deutschland und Bundesministerium des Inneren (2000), Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin, Juli.
- Bussmann W., (1997) 'Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation' Gesetzgebung heute (LeGes), 3/1997, S. 109 ff.
- Bundesministerium des Innern und Innenministerium Baden-Wuerttemberg (1998) Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften, Bonn, Mai.
- Die Bundesregierung (2000) Moderner Staat – Moderne Verwaltung Gemeinsame, Geschäftsordnung der Bundesministerien (sito internet [www.staat-modern.de](http://www.staat-modern.de)).
- Grimm C. e L. Brocker (1999) 'Die Rolle der Parlamente im Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung,' Zeitschrift für Gesetzgebung, 14. Jhg., 1999, S. 58 ff.
- Günter Zavelberg H. (1996) 'Legislatures and performance auditing: the German experience' in OECD, Performance Auditing and the Modernisation of Government, Paris.
- Hill, H. e H. Hof (2000) Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur, Baden - Baden.
- Hof, H. e Gertrud Lübbe-W. (1999) Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, Baden - Baden.
- Karpen, U. (1999) Gesetzesfolgenabschätzung in der EU, AoER.
- Konzendorf G. (1999) 'Gesetzesfolgenabschätzung' Universitas Zeitschrift für inter-disziplinäre Wissenschaft, 54. Jhg., Oktober 1999, S. 952 ff.
- Neuser K. (1998), 'Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzung?' Niedersächsische Verwaltungsblätter, 5. Jhg., 11/1998, S. 249 ff.
- OECD (2000) Trade and regulatory reform: Insights from the OECD country reviews and other analyses, Paris, December 2000.
- OECD (1999) Strategic Review and Reform in Germany, Paris: OECD publications.
- OECD (1998) Issues and Developments in Public Management - Report on Germany, Paris: OECD publications.
- OECD (1997a) Regulatory quality and public sector reform: -Best practices in OECD countries, Paris: (PUMA).
- OECD (1997b), 'Germany', in OECD, Managing Across Levels of Government, Paris.

- OECD (1997c), Trends in Public Sector Pay in OECD Countries, Paris.
- OECD (1997d), Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997. Country report on Germany, Paris.
- OECD (1995) Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation, Paris.
- OECD (1992) Public Management Profiles : Germany, Paris OECD publication, (sito internet <http://www.oecd.org/puma/country/Profiles/GermanyGB.pdf>).
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2000) Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione, Roma: Presidenza del Consiglio (sito internet <http://www.funpub.it/air/>).
- Trosa S. (1994) 'Private financing of public infrastructure in Germany' in OECD, New Ways of Managing Infrastructure Provision.
- Weiss T. (1997), 'The German social insurance system', in OECD Managing the Cost of Transfer Programmes, Paris: OECD publication.

# Governo, interessi e riforma della regolazione: il caso olandese dal neo-corporativismo al pluralismo

## Introduzione

L'Olanda è stato uno tra i primi paesi europei ad affrontare il tema della qualità della regolazione. L'insoddisfazione circa il processo legislativo, fortemente criticato in ragione della sua parzialità e scarsa rappresentatività degli interessi diffusi (dovute al ruolo decisivo in esso svolto dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori sindacalizzati), indusse già nei primi anni '80 il governo guidato dal cristiano-democratico Ruud Lubbers ad avviare alcune riforme al fine di migliorare la qualità della regolazione. Inoltre, in un contesto di mercato unico, il modello corporativista del processo legislativo ha spesso rallentato la realizzazione di programmi regolativi tendenti ad incrementare la competitività del sistema industriale olandese. L'obiettivo di realizzare un sistema di governo della regolazione, previsto nell'accordo di coalizione tra socialdemocratici e liberali, è contenuto in un vasto programma di riforma che mira, anche attraverso misure di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa, ad elevare l'efficienza e la competitività dei mercati (OCSE 2000:15).

Questo capitolo illustra l'evoluzione del concetto di qualità della regolazione e gli elementi fondamentali del processo di AIR sviluppatosi in Olanda, prestando particolare attenzione alla metodologia adottata ed al connesso modello istituzionale. Il paragrafo 10.1 illustra il processo legislativo ed il sistema di governo olandese, informazioni essenziali per comprendere le scelte compiute per realizzare un processo amministrativo di *management* della regolazione. Il paragrafo 10.2 ripercorre la graduale evoluzione del concetto di qualità della regolazione, così come inteso dal governo olandese: laddove al concetto strettamente legalistico di qualità della regolazione si è sovrapposta una politica della regolazione attenta alle conseguenze economiche. Il paragrafo 10.3 illustra in modo conciso la metodologia e la tecnica di valutazione applicate alla nuova regolazione. Il paragrafo 10.4 presenta il meccanismo istituzionale finalizzato a governare il processo regolativo. Le peculiarità del sistema amministrativo olandese forniscono alcuni spunti interessanti con riguardo al meccanismo politico-amministrativo volto a controllare la politica regolativa. Infine, il paragrafo 10.5 presenta il principale risultato di questo capitolo: l'approccio olandese all'AIR può essere



considerato un tentativo per trasformare in senso pluralista il processo decisionale e/o regolativo, razionalizzando la definizione delle politiche pubbliche e limitando il peso del neo-corporativismo<sup>1</sup>.

## 10.1 Profilo istituzionale

Il regno dei Paesi Bassi è una monarchia costituzionale con un sistema di governo parlamentare. La costituzione, adottata nel 1814, è stata emendata in varie occasioni, estendendo il suffragio elettorale e riconoscendo i diritti sociali come quelli relativi al lavoro, alla salute, all'educazione. Con la revisione del 1953, la costituzione riconosce esplicitamente la supremazia della legislazione internazionale e quindi anche della legislazione comunitaria<sup>2</sup>.

Il parlamento, denominato Stati Generali, si compone di due camere: la camera alta, con 75 membri eletti dai membri dei consigli provinciali, e la camera bassa, con 150 rappresentanti direttamente eletti dai cittadini con un sistema elettorale proporzionale. Come previsto dalla costituzione, le elezioni hanno una cadenza quadriennale.

Il diritto di iniziativa per la predisposizione delle proposte di leggi primarie è esercitato per il 90% dal governo (OCSE 1992:195). Dopo aver preparato la bozza legislativa, il ministro proponente presenta la proposta al consiglio dei ministri; successivamente essa viene inoltrata al Consiglio di Stato, che esprime il suo parere. L'opinione del Consiglio di Stato e le osservazioni espresse dal governo, vengono allegate alla proposta legislativa ed inviate insieme alla camera bassa, per la discussione preliminare che ha luogo in una delle commissioni parlamentari<sup>3</sup>. Se le commissioni parlamentari lo ritengono opportuno, è possibile organizzare delle udienze pubbliche sulla proposta legislativa. Il dibattito relativo a quest'ultima inizia in seno alla camera bassa, alla presenza del ministro proponente, che può accogliere gli eventuali emendamenti formulati dalla camera ovvero dichiararli inaccettabili. In quest'ultimo caso, la camera può acconsentire a ritirare gli emendamenti oppure può esprimere la sua insoddisfazione per l'operato del ministro con una mozione di sfiducia. L'approvazione della proposta richiede la votazione plenaria, a meno che la camera bassa non decida di rimettersi alla decisione delle commissioni. Successivamente la proposta approvata dalla camera bassa viene presentata alla camera alta per il completamento dell'iter legislativo. La camera alta, esaminato il parere espresso dalla commissione di competenza, adotta una decisione in aula circa l'approvazione o meno della proposta, senza che risulti possibile apportare alcun emendamento, così come stabilito dalla costituzione.

Con l'assenso del monarca e con la pubblicazione nella gazzetta ufficiale, la proposta diviene legge obbligatoria per i cittadini. La procedura d'approvazione delle proposte legislative d'iniziativa parlamentare, prerogativa esclusiva della camera bassa, è simile a quella appena illustrata, ma in questo caso i rappresentanti del governo, normalmente, non interferiscono nel dibattito parlamentare.

<sup>1</sup> Seguiamo la definizione oramai classica di neo-corporativismo proposta da Schmitter (1974). Si veda inoltre Schmitter e Grote (1997).

<sup>2</sup> Le fonti giuridiche (nazionali) sono gerarchicamente rappresentate:

- 1) costituzione;
- 2) leggi primarie;
- 3) regolamenti o legislazione secondaria;
- 4) regolamenti ministeriali;
- 5) ordinanze di governi provinciali e municipali.

<sup>3</sup> Gli Stati Generali nell'esercizio delle proprie funzioni si avvalgono delle commissioni che possono essere sia permanenti, sia speciali.

Attraverso il dibattito parlamentare sul bilancio annuale di previsione e della connessa legge finanziaria, il parlamento ha modo di esercitare la sua funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo, analizzando e discutendo la politica generale del governo e quella di ciascun ministro. La mancata approvazione del bilancio è stata a volte usata come un sostanziale voto di sfiducia nei confronti di un singolo ministro o dell'intero gabinetto. La prerogativa di controllare l'attività amministrativa include anche la facoltà, accordata ad ogni membro del parlamento, di interpellare i ministri anche su questioni che non sono all'ordine del giorno nell'agenda delle due camere. Il parlamento ha inoltre il diritto di istituire delle commissioni d'indagine. Un altro strumento del parlamento è la mozione con la quale esprime opinioni su una specifica materia. Essa deve essere presentata da almeno cinque membri di ciascuna camera. Anche se approvata la mozione non vincola in alcun modo il governo, sempreché non si tratti della mozione di sfiducia, che, in tal caso, costringe il governo a dimettersi.

Il parlamento svolge inoltre l'importante ruolo di garantire il rispetto della legittimità costituzionale delle leggi approvate. Infatti, "non esistono altre istituzioni con la responsabilità di interpretare le norme costituzionali" (OCSE 1992:193).

Il Capo dello stato è il monarca, che compone, con i ministri, il potere esecutivo nel sistema di governo del paese. È costituzionalmente previsto che i ministri siano responsabili di tutti gli atti del governo, compresi quelli del monarca, il quale è inviolabile. Conseguentemente, il monarca non esprime opinioni in merito all'operato del governo, e soltanto in caso di crisi dell'esecutivo gode di una certa autonomia politica, indicando nuove elezioni e nominando un nuovo gabinetto.

Il Primo Ministro è solitamente il leader della coalizione che ha vinto le elezioni della camera bassa, e le sue responsabilità sono principalmente quelle di coordinare e rappresentare l'esecutivo. A confronto con altri paesi europei (Regno Unito, Francia e Germania), la posizione del Primo Ministro olandese è relativamente debole, essenzialmente per tre motivi. In primo luogo, i gabinetti olandesi sono espressione di una coalizione multipartitica nella quale la *leadership* del Primo Ministro è attenuata. In secondo luogo, in Olanda esiste una lunga tradizione di sistemi di governo collegiali. In terzo luogo, la posizione dei vari ministri e ministeri è tradizionalmente caratterizzata da un'ampia autonomia amministrativa (OCSE 1992:197). Il Primo Ministro ha soltanto una supremazia politica sui suoi colleghi, ma nessuna supremazia formale. Recentemente il ruolo e le funzioni del Primo Ministro sono divenute preminenti grazie alla crescente influenza del gabinetto nel processo decisionale, in parte dovuta alla crescente necessità di coordinamento amministrativo, indispensabile per affrontare la complessità delle scelte politiche che coinvolgono molteplici ministeri e le sfide dell'europeizzazione delle politiche pubbliche. La conseguente esigenza di accelerare il processo decisionale ha ridotto il ruolo politico degli organi consultivi; la riforma regolativa ha quindi ridisegnato i meccanismi istituzionali tra gli attori che partecipano alla definizione delle politiche pubbliche.

Il Primo Ministro fissa l'agenda politica e presiede il consiglio dei ministri e le commissioni interministeriali di cui si compone il gabinetto. Di queste ultime, quelle permanenti sono composte dai ministri, dai segretari di stato e da alti funzionari ministeriali. Il lavoro di preparazione delle delibere delle commissioni ministeriali è compiuto da commissioni permanenti di dirigenti e funzionari, provenienti dai diversi ministeri. Le principali commissioni permanenti sono quelle della difesa, degli affari economici, degli affari comunitari, della politica sociale e culturale, del miglioramento ed efficienza nella pubblica amministrazione e della sicurezza. Il Primo Ministro, inoltre, supervisiona l'esecuzione delle decisioni prese in seno al gabinetto e risolve le dispute concernenti le competenze tra ministri.

Negli ultimi tre decenni, la partecipazione della camera bassa nel processo di *decision making* sta gradualmente aumentando (OCSE 1992:196). La formalizzazione di programmi elettorali sui quali si basano le coalizioni multipartitiche di governo fa sì che la maggioranza parlamentare possa intervenire nel processo di attuazione degli accordi elettorali. A conferma di ciò, i ministri ed i membri dei partiti di maggioranza hanno frequenti contatti durante la preparazione e l'esecuzione dei programmi del governo.

Il governo si avvale di istituzioni consultive, tra le quali è preminente il Consiglio di Stato. Esso viene consultato in merito a tutte le proposte di normazione primaria e secondaria. I suoi componenti sono ex politici, accademici, magistrati ed imprenditori che vengono nominati a vita, fino al raggiungimento dei settanta anni di età. Tra le sezioni di cui si compone il Consiglio è da ricordare il Consiglio Socio-Economico, che rappresenta equamente le organizzazioni sindacali e le associazioni degli imprenditori. Esperti indipendenti completano la struttura di questo consiglio che supporta il governo in merito alle politiche sociali ed economiche.

Oltre al Consiglio di Stato, il governo si avvale anche di altri organi consultivi, recentemente diminuiti sia nel numero, sia nella rilevanza politica. Tali unità possono essere composte da "tecnici" (esperti, professionisti), ovvero dai rappresentanti delle parti sociali, ma la distinzione tra le due forme di collegi consultivi non è così marcata.

All'interno del gabinetto, per quanto ciascun ministero possa disporre di ampia autonomia, è preminente la posizione di alcuni ministri specie per quelle materie che richiedono un coordinamento interministeriale. In particolare, i dirigenti o funzionari del Ministero degli affari economici, del Ministero delle finanze, del Ministero degli interni e del Ministero della giustizia hanno il compito di pianificare, sviluppare ed eseguire i programmi governativi, così come di migliorare e razionalizzare l'amministrazione pubblica. In particolare, il Ministero degli affari economici dà impulso alle politiche pubbliche e le coordina, mentre il Ministero delle finanze è più influente nella gestione e nel coordinamento delle risorse finanziarie delle amministrazioni. Infine, il Ministero degli interni è responsabile di promuovere l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione. Presso tale ministero, infatti, ha sede la direzione generale per la pubblica amministrazione.

## 10.2 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione

In Olanda, il processo di riforma della regolazione può essere fatto risalire ai primi anni '80, quando la questione della qualità della legislazione si pose come una delle principali priorità politiche del governo, al fine di contrastare il declino della legittimazione della regolazione e, più in generale delle politiche pubbliche agli occhi dell'opinione pubblica (van Kreveld 1998; OCSE 1999a). In questo periodo, una delle prime commissioni incaricate dal governo di riesaminare lo stato del sistema regolativo criticò il modello neocorporativista tipico del processo legislativo olandese, caratterizzato dalla partecipazione alle decisioni delle rappresentanze degli imprenditori e dei lavoratori sindacalizzati, a danno di altri interessi diffusi (OCSE 1999a:118).

Nonostante questo modello abbia l'indubbio pregio di garantire in certi casi un alto grado di ottemperanza alla normativa, anche ricorrendo a forme più innovative ed originali di modelli di regolazione, come nel caso dei "patti ambientali" (*environmental covenants*), il corporativismo è stato considerato come la principale causa della complessità del processo regolativo e della conseguente lentezza nella realizzazione dei programmi legislativi (Ibid.). Conseguentemente, "la riforma della regolazione in Olanda ha avuto la sua genesi in questo profondo (e continuo) riesame della organizzazione corporativista della società" (Ibid.).

La crisi del modello neo-corporativista è stata determinata da una miscela di fattori: il completamento del mercato unico europeo, gli eccessivi e insostenibili costi dello stato sociale, l'incapacità delle maggiori parti sociali di rappresentare l'attuale società che appare maggiormente fluida e complessa (OCSE 1999a). Con il riesame del processo decisionale sono stati soppressi molti degli organismi consultivoneocorporativi che caratterizzavano in passato la struttura legislativa olandese, incrementando i poteri regolativi del governo. Questo dal 1997 non è più obbligato a consultare tali organismi, espressione delle rappresentanze sindacali e imprenditoriali (OCSE 1999a:126-127).

È interessante osservare come il modello neo-corporativista, considerato un difetto dai politici impegnati nel processo di riforma della regolazione, sia stato invece apprezzato da alcuni accademici per il suo contributo all'equilibrio sistema olandese delle relazioni industriali, fondato sulla concertazione e sui patti sociali, ed indicato come un elemento di successo delle politiche dei redditi nel cosiddetto miracolo economico olandese (Levi 1999; Visser e Hemerijck 1998). Il punto è che anche se tale modello ha effettivamente conseguito risultati apprezzabili nell'ambito della politica dei redditi negli anni '90, è assai più discutibile il suo rendimento sul fronte ben diverso della qualità della regolazione.

Ma veniamo alla riforma della regolazione. I primi passi furono avviati dal Ministero della giustizia. Fin dai primi anni '80, questo ministero è stato investito della responsabilità di provvedere alla codificazione e alla semplificazione legislativa. Successivamente, nel 1989 è stato incaricato di coordinare e monitorare la politica legislativa, il che

include anche il riesame di tutti gli schemi di proposte di nuova legislazione, siano esse di origine parlamentare o governativa (van Kreveld 1998: 86-91).

La trasformazione in legge di diverse proposte contenute in rapporti predisposti dal Ministero della giustizia ha avuto tra i suoi risultati l'emanazione del decreto del Primo Ministro contenenti le direttive sulla legislazione, fondamento giuridico della politica di miglioramento della qualità della regolazione. È da notare che rapporti curati da commissioni istituite ad hoc sono stati spesso usati dal governo olandese per tracciare il sentiero della riforma e dello sviluppo del processo della regolazione. Le predette direttive stabiliscono espressamente dei criteri sostanziali per la qualità legislativa<sup>4</sup>; fissa le tecniche di *drafting* e di uniformità nella terminologia; predetermina le procedure di consultazione; ed infine richiede una valutazione dell'impatto regolativo (Ibid. 87). Il problema è che la qualità della regolazione è stata definita in un senso strettamente legalistico, piuttosto che in termini di efficacia della politica della regolazione. Questo obiettivo limitato delle direttive risalta anche dal tipo di attori-chiave che agiscono in questa fase iniziale della riforma, che è stata infatti guidata dagli esperti giuridici del Ministero della giustizia (OCSE 1999a:119-121).

Nel 1994, la legge generale sull'amministrazione pubblica ha completato la riforma avviata con le direttive sulla legislazione. Infatti, molti dei principi generali specificati nella legge di riforma amministrativa, ad esempio la necessità e la proporzionalità dell'intervento pubblico, sono direttamente applicabili al *drafting* legislativo (van Kreveld 1998:93). In definitiva, le direttive sulla legislazione e la più recente legge sull'amministrazione hanno definito la struttura della politica della regolazione, definendo i principi della "buona regolazione".

Nello stesso anno il programma governativo denominato "competitività, deregolamentazione e qualità legislativa" (programma MDW) ha ulteriormente potenziato la politica del governo concernente la qualità della regolazione. Si tratta di un passaggio importantissimo, dato che il programma MDW ha rappresentato il grande contenitore politico al cui interno ha potuto decollare la seconda fase dell'AIR olandese. Il programma MDW, inserito nell'accordo di coalizione dei socialdemocratici e liberali (OECD 1999a; Formsmas 1998: 215), ha avuto il merito di aver rimarcato l'importanza dell'impatto della regolazione sul funzionamento dei mercati, prestando particolare attenzione ai costi di adeguamento per le imprese (si veda scheda 10.1). Questa attenzione del governo nei confronti dell'efficienza dei mercati è testimoniata anche dalla legge sulla concorrenza approvata nel 1998. L'obiettivo di fondo è stato quello di riformare la legislazione economica, garantendo una maggiore efficienza e competitività nei mercati (OCSE 2000:15).

Le innovazioni più rilevanti di questo ambizioso programma governativo sono state essenzialmente due. In primo luogo, il Ministero degli affari economici è stato coinvolto nel processo di riforma della regolazione. Esso è responsabile sia della politica della concorrenza, sia del coordinamento e del monitoraggio del programma

<sup>4</sup> L'analisi della proposta legislativa si basa sui seguenti principi:

- necessità dell'intervento legislativo;
- legalità (*lawfulness*);
- proporzionalità dell'obiettivo e dei mezzi per raggiungerlo;
- coerenza con le altre leggi esistenti;
- capacità amministrativa di attuare e monitorare le disposizioni regolative;
- individuazione del carico amministrativo per le autorità giudiziarie;
- efficacia del provvedimento.

MDW. In secondo luogo, l'obiettivo della riforma della regolazione è divenuto più ampio e non più limitato al raggiungimento della qualità legislativa intesa in termini legalistici. Insomma, con il programma MDW l'Olanda ha superato il limite della sua precedente impostazione, che era in grado di assicurare soltanto un controllo formalistico sul prodotto finito del processo legislativo, per approdare ad una concezione più ampia ed appropriata di *management* della regolazione.

### Scheda 10.1 - Il programma MDW

Gli elementi del programma sono:

- a) Miglioramento della competitività delle imprese attraverso la liberalizzazione e la deregolamentazione economica. Ogni anno circa si danno vita a circa 10 riesami di specifiche aree sulla base di consultazioni con le categorie sociali interessate dalla regolazione. Alcune delle aree riviste nella prima fase del programma hanno riguardato ad esempio: l'orario di apertura delle attività commerciali; l'attività dei tassisti; la regolazione sulla sicurezza e salute dei lavoratori; la legislazione sulla sicurezza alimentare.
- b) Semplificazione delle norme e delle procedure amministrative particolarmente onerose per le imprese. Per ridurre la regolazione amministrativa fin dal 1994 sono state previste specifiche azioni: consultazione di *panel* di imprese; progetti basati sulle tecnologie (si veda scheda 10.4). In questo ambito si sono fissati due obiettivi di riduzione dei costi per le imprese, connessi agli adempimenti burocratici differiti nel tempo: 10% e 25%.
- c) Qualità della legislazione, adesso connessa alla competitività delle imprese: da cui le *checklists* per l'analisi di impatto della regolazione (cfr. 10.3).

Fonti: (van Kreveld 1998:95) e OCSE (1999a).

Nel 1998, il programma MDW è stato modificato e riorientato. Il processo di semplificazione e di valutazione della regolazione è stato circoscritto a quelle specifiche proposte di provvedimenti che con più probabilità impatteranno sulla competitività dell'economia olandese. Inoltre, il processo di riforma della regolazione e le sue procedure di attuazione sono adesso più trasparenti, permettendo ad un numero sempre maggiore di organizzazioni sociali di partecipare alla identificazione e selezione delle priorità da perseguire con la riforma (OCSE 1999a:120). Ovviamente, questa maggior trasparenza ha richiesto una formulazione di strategie atte a modificare radicate abitudini e consuetudini all'interno della pubblica amministrazione (OCSE 1999b:7).

La nuova legge sull'amministrazione ha formalizzato questa esigenza di riforma. Enunciando principi e criteri per ottenere una pubblica amministrazione più aperta, trasparente e interattiva con i cittadini, la legge ha posto le basi per una profonda riforma dell'amministrazione, che ha avuto effetti anche sulla strutturazione del processo decisionale. Questo è stato adattato in modo tale da permettere una più diretta partecipazione delle parti interessate alla proposta di nuova regolazione in grado di influenzare le decisioni politiche (OCSE 1999a:121). Con la previsione di nuove procedure di consultazione è stata così resa praticabile la partecipazione di tutte le parti interessate al provvedimento legislativo (OCSE 1999b:5). Essenzialmente, sono stati creati due strumenti per rendere effettiva la partecipazione della società civile nel processo regolativo:

- a) consultazioni informali nelle quali è il *decision maker* a scegliere i partecipanti, nonché la metodologia di consultazione;

b) *notice and comment*, cioè una procedura che richiede la pubblicazione e/o la comunicazione formale agli interessati delle proposte di regolazione, invitando tutti i soggetti interessati ad esprimere un loro commento sull'iniziativa regolativa (OCSE 1999a:127).

La struttura legislativa si è distanziata così dal precedente modello neo-corporativistico, avvicinandosi ad una forma flessibile ed "aperta" di pluralismo, che si caratterizza per la sua interattività con la società civile.

Quanto alle implicazioni politiche della riforma della regolazione, l'estensione della partecipazione al processo di *decision making*, precedentemente circoscritta alle più grandi organizzazioni sindacali e imprenditoriali, testimonia il tentativo di democratizzare il processo regolativo. Quindi, almeno nelle intenzioni del governo, i cittadini e le diverse organizzazioni sociali hanno acquisito il ruolo di interlocutori politici.

### Scheda 10.2 - Le tappe fondamentali dell'evoluzione del governo della regolazione in Olanda

1984 - Il rapporto finale della Commissione governativa per la deregolazione considera che gli elementi corporativisti presenti nel sistema amministrativo e legale siano i maggiori responsabili della complessità e dell'inefficienza della struttura legislativa.

Un decreto del Primo Ministro contiene le direttive sulla legislazione.

1985 - Si avvia l'analisi dell'impatto della regolazione.

1987 - Viene costituita la commissione sulla valutazione dei nuovi programmi legislativi.

1989 - Al Ministro della giustizia viene formalmente riconosciuta la responsabilità per la politica regolativa e viene istituita la direzione generale sulla politica legislativa.

1992 - Vengono emendate le direttive sulla legislazione.

1994 - Il programma MDW viene ricompreso nelle dichiarazioni programmatiche del nuovo Governo. L'AIR viene rilanciata ed inserita in un più vasto progetto di riduzione degli oneri regolativi ed amministrativi per le imprese.

1998 - Viene emanata la nuova legge sulla concorrenza. La nuova versione del programma MDW viene inserita negli accordi elettorali della coalizione di maggioranza uscente.

### 10.3 Evoluzione del processo di AIR e metodologia attuale

Le summenzionate direttive sulla legislazione del 1984, emanate con un decreto del Primo Ministro, hanno formalmente richiesto una valutazione degli effetti connessi all'emanazione di nuova regolazione attraverso un'analisi di impatto della regolazione. Tale valutazione ha riguardato gli aspetti procedurali inerenti alla qualità della legislazione e alle tecniche di *drafting*. Comunque, si può affermare che l'attuazione di queste direttive è stata ampiamente disattesa in quanto è stata percepita come una prescrizione formale e priva di utilità sostanziale (OCSE 1999a:134). Inoltre, gli effetti indiretti della regolazione sono stati valutati attraverso analisi qualitative e riassunti in modo molto generico e vago (Ibid.).

Con l'avvio del programma MDW, si è invece accentuata l'enfasi sull'impatto economico della regolazione, analizzando in particolare i costi di adempimento e gli incentivi per le imprese. La valutazione dell'impatto della regolazione ha assunto un approccio più economico-contabile: adesso è necessaria una quantificazione dei costi e

benefici almeno per le imprese interessate dal provvedimento regolativo.

La riforma del sistema valutativo della regolazione si è caratterizzata per il flessibile uso di tre *checklists* composte da altrettante tipologie di domande (vedi scheda 10.3):

- sette domande formano il *Business Effects Test* (BET *checklist*). Esso mira ad identificare l'impatto delle proposte regolative sul funzionamento del mercato e, più in generale, sullo sviluppo socio-economico;
- quattro domande riguardano le conseguenze ambientali;
- altre quattro domande trattano l'aspetto tecnico-giuridico, affrontando i problemi della fattibilità e dell'attuazione legislativa.

Le *checklists* intendono semplicemente supportare la redazione dell'istruttoria legislativa (*Explanatory Memorandum*) che correda la proposta di nuova regolazione da inoltrare al parlamento (Formsma 1988: 216-217). Tale memorandum ha un contenuto variabile. Ciò è dovuto al fatto che le domande che formano le *checklists* vengono selezionate in base alla tipologia del provvedimento regolativo (cfr. par. 3). Inoltre, il valutatore è libero di analizzare gli effetti della regolazione nel modo che ritiene più opportuno, dato che non viene richiesto nessun formato standard per la presentazione dei dati e delle informazioni.

### 10.3.1 BET *checklist*

La BET *checklist* si concentra esclusivamente sugli effetti diretti ed indiretti delle proposte di regolazione per le imprese. Soltanto per queste ultime le domande chiedono di identificare espressamente i costi ed i benefici regolativi. Infatti, le altre due domande inerenti l'impatto della regolazione sul grado di apertura dei mercati e sugli effetti macro-economici non menzionano alcun indicatore - sia esso numerico o monetario. Così il regolatore può far ricorso ad analisi soltanto qualitative (OCSE 1999a:134). Inoltre, anche nel caso della stima dei costi e benefici per le imprese, "le domande sono deliberatamente espresse in modo da non implicare necessariamente analisi quantitative" (OCSE 1999a:136). Inoltre, la guida alla BET *checklist* non fornisce alcuna indicazione sulle possibili metodologie che si possono usare per la quantificazione dei costi e benefici, né tanto meno ne individua una in particolare. Infatti, sulla base di previsioni in merito alla disponibilità delle informazioni utili per stimare l'impatto della regolazione, le amministrazioni proponenti concordano di volta in volta con il governo la metodologia da adottare (Ministero degli affari economici 1997:12).

Conseguentemente, tale *checklist* non può essere considerata come un'analisi costi-benefici; il suo utilizzo permette soltanto una quantificazione dei costi di adeguamento sostenuti dalle imprese. Gli effetti diretti e indiretti sui cittadini e sulla pubblica amministrazione sono esclusi dall'analisi; quindi la *checklist* è circoscritta a valutare soltanto una porzione dell'impatto economico totale. Ciò contrasta con l'intenzione sopra menzionata di democratizzare il processo regolativo: gli strumenti adottati nel processo regolativo e le intenzioni politiche



appaiono procedere lungo sentieri differenti. Oltre all'impatto della regolazione sulle imprese, le altre due *checklists* considerano gli effetti ambientali e la fattibilità legislativa.

### **10.3.2 Checklist sugli effetti ambientali**

L'impatto ambientale è valutato con l'ausilio di domande specifiche sul consumo di energia e delle materie prime; sulle emissioni di sostanze nocive nell'aria, nell'atmosfera, e nei corsi d'acqua; sull'impatto della regolazione sulle condizioni e modalità della mobilità (Ministero dell'ambiente 1996). In breve, gli elementi centrali dei problemi ambientali nel lungo periodo possono essere racchiusi nelle tre variabili che definiscono il concetto di sviluppo sostenibile: energia, biodiversità e spazio naturale. Le domande contenute nella *checklist* si riferiscono a queste variabili e richiedono che la quantificazione dell'effetto della regolazione sull'ambiente sia espressa attraverso indicatori. Infatti è necessario indicare l'incremento o la riduzione percentuale dell'impatto sull'ambiente, comparandolo con i dati quantitativi a disposizione di un determinato anno di riferimento. Ad esempio, per valutare l'impatto regolativo sul consumo di energia si farà riferimento al livello di consumo energetico del 1985 e si esprimerà una riduzione o un aumento del consumo in percentuale a tale quantità consumata.

### **10.3.3 Checklist sulle capacità di amministrare e attuare la legge**

L'OCSE ha elogiato il processo di AIR olandese: "L'Olanda è un caso raro tra i paesi OCSE, nel quale è stato affrontato specificamente il tema della conformità e della ottemperanza alla legislazione come parte integrante del processo legislativo e regolativo" (OCSE 1999a:128). Questo risultato è stato possibile con l'ausilio delle direttive sulla legislazione, che richiedono al legislatore di verificare la capacità della pubblica amministrazione di applicare e garantire l'osservanza delle disposizioni legislative (OCSE 1999a:129). Inoltre, la sezione delle domande in merito alla fattibilità/applicabilità/esecutività spingono il legislatore a valutare i prevedibili effetti legislativi delle disposizioni regolative sulle amministrazioni responsabili di far osservare la attuazione legislativa, sui cittadini e sulle imprese destinatarie. Il grado di dettaglio dell'analisi dipenderà dalla misura del prevedibile impatto: maggiori saranno gli effetti sull'organizzazione amministrativa, comprendendo le istituzioni giudiziarie, più approfondita sarà la valutazione<sup>5</sup>.

La prima domanda (domanda n° 12) richiede alla amministrazione proponente di individuare i destinatari della proposta regolativa, suddividendoli in gruppi e quantificando l'entità di ciascun gruppo. Tale domanda è ritenuta essenziale per: a) comprendere il problema; b) individuare le opzioni; c) valutare se una proposta legislativa può essere effettivamente amministrata ed applicata; d) per misurare periodicamente il livello d'ottemperanza (Ministero della giustizia 1995: 11).

Successivamente, il legislatore deve individuare le amministrazioni responsabili ad attuare le disposizioni regolative, richiedendo la loro

<sup>5</sup> Si veda inoltre Ministero della giustizia (1992).

<sup>6</sup> La guida redatta dal Ministero della giustizia si richiama a tre dimensioni sulle quali si fonda il concetto di ottemperanza:

- la dimensione dell'adeguamento/conformità spontanei
- la dimensione del controllo esercitato dalla pubblica amministrazione
- la dimensione della sanzione e il suo grado di persuasività.

opinione sulla fattibilità amministrativa e sull'entità costi che le amministrazioni stesse sosterranno per la gestione delle disposizioni regolative (domanda n° 15). Le valutazioni in merito alla fattibilità e quindi ai presupposti organizzativi dell'amministrazione sono compiute all'inizio del processo legislativo, inducendo così l'analista a massimizzare l'adesione volontaria alle disposizioni legislative ed a ridurre al minimo il carico di lavoro delle amministrazioni connesso all'implementazione e al monitoraggio legislativo. La domanda n° 13, evidenziando i prevedibili livelli di ottemperanza, forza i regolatori ad identificare il grado di coercizione della proposta legislativa<sup>6</sup>. Infine, la domanda n° 14 identifica l'impatto della norma sul carico di lavoro delle autorità giudiziarie.

### Scheda 10.3 - Le *checklist* per valutare l'impatto della regolazione sulle imprese, sull'ambiente e sull'organizzazione amministrativa

#### Business Effect Test (BET *checklist*)

1. Quali saranno le categorie di imprese sulle quali ricadranno gli effetti della proposta di nuova regolazione?
2. Quante imprese saranno interessate dalla proposta regolativa?
3. Quale sarà la probabile natura e l'ampiezza dei costi e benefici regolativi per le imprese?  
Le note esplicative della proposta regolativa dovranno anche indicare:
  - a) se gli effetti siano strutturali o temporanei;
  - b) la distinzione tra effetti finanziari e quelli di adempimento;
  - c) le fonti sulle quali si basano le stime dei costi e benefici e, il grado di certezza o incertezza delle stime;
  - d) se gli effetti ricadono in modo considerevole su specifiche categorie di imprese.
  - e) l'impatto degli oneri amministrativi.
4. Come si connettono i costi e i benefici regolativi alla capacità produttiva del settore economico oggetto della regolazione?
5. Qual è il modello regolativo adottato nei paesi che possono essere considerati i maggiori competitori per il settore commerciale o industriale coinvolto nella regolazione?
6. Quale sarà l'effetto della proposta sulle forze di mercato?
7. Quali saranno gli effetti socioeconomici della proposte regolativa (occupazione, produzione)?

#### Checklist sugli effetti ambientali

8. Il provvedimento avrà ricadute sul consumo energetico o sulla modalità di trasporto?
9. Il provvedimento avrà conseguenze sul consumo di materie prime?
10. Come inciderà sul flusso dei rifiuti e sulle emissioni nell'aria, nel suolo e nelle falde acquifere?
11. Il provvedimento comporterà un incremento dell'uso dello spazio naturale?

#### Checklist sulle capacità di amministrare e attuare la legge

12. Quali e quanti saranno i gruppi destinatari delle disposizioni di legge?
13. Quali saranno gli effetti sulle strutture amministrative preposte all'attuazione della regolazione?
14. Quale sarà l'impatto sui carichi di lavoro delle autorità giudiziarie?
15. Quali amministrazioni gestiranno le disposizioni legislative e quale sarà la loro opinione in merito alla capacità amministrativa di attuare i programmi ed in merito ai relativi costi?

La separazione della valutazione dell'impatto della regolazione in tre distinti elementi o parti è stato considerato un aspetto positivo dai politici olandesi. Nel 1998, Formsma, a quel tempo Ministro degli affari economici, ha dichiarato che la metodologia di valutazione prescelta riflette il fatto che tutti "i processi di *decision-making* rappresentano un bilanciamento di valori ineguali" e quindi incomparabili (Formsma 1998: 221).

D'altro canto, si può affermare che il modello di AIR olandese non è adatto a svolgere una delle funzioni essenziali dell'AIR stessa: supportare i *decision makers* nelle loro valutazioni e nelle loro formulazioni delle opzioni. Come ha ben sottolineato l'OCSE: "l'assenza di un requisito formale per una valutazione effettuata tramite l'analisi costi e benefici sta a significare che sono scarsi gli incentivi per l'amministrazione a quantificare e a comparare i diversi impatti della proposta regolativa" (OCSE 1999a: 136).

Inoltre, come osservato sempre dall'OCSE nella sua *review* del sistema regolativo olandese, c'è una altra problematica intrinseca nell'approccio seguito dal governo olandese per il *management* della regolazione: la totale mancanza di comparazione tra i modelli alternativi alla regolazione e le opzioni più strettamente regolative (OCSE 1999a: 130). Una delle funzioni dell'AIR è quella di facilitare la scelta dell'opzione più efficiente tra tutti gli strumenti disponibili tra le politiche pubbliche. La scelta metodologica del governo olandese non riesce ad uguagliare i migliori risultati raggiunti in molti stati dell'OCSE nella valutazione della regolazione.

Tuttavia, questa limitazione del sistema della valutazione regolativa non sta a significare che nel caso in esame le alternative alla regolazione siano sconosciute alla pubblica amministrazione. Infatti, contrariamente a quanto si possa immaginare, giudicando il sistema di valutazione della regolazione, forme di cooperazione regolativa tra amministrazione ed imprese sono entrate a far parte della cultura amministrativa (OCSE 1999a:130). Si pensi, ad esempio, agli incentivi per rendere maggiormente efficace il funzionamento del mercato. Inoltre, sempre in questo ambito le direttive sulla legislazione impongono ai regolatori di considerare strumenti di *policy* alternativi alla regolazione e che "le motivazioni di esclusione delle alternative devono essere presentate al parlamento" (OCSE 1999a:130). Comunque, permane il problema di valutare modelli alternativi alla regolazione in seno ad un processo di valutazione più ampio ed esaustivo.

#### **10.4 Attori coinvolti nel processo di valutazione della regolazione**

In Olanda, il processo di AIR è caratterizzato da una forte partecipazione del parlamento e del Primo Ministro nella definizione delle priorità della politica regolativa. Il parlamento, in particolare, è molto attivo nel processo di deregolazione e nella riforma della regolazione. Infatti, l'attenzione più volte espressa dal parlamento verso i costi di adeguamento ed amministrativi connessi al sistema regolativo ha facilitato l'operato del governo nel suo obiettivo di riesaminare e semplificare la regolazione esistente con l'ausilio del programma MDW. L'attiva partecipazione del parlamento e il consenso pubblico al processo di riforma sono condizioni essenziali dei governi di coalizione, come quelli olandesi, per portare a termine ed adottare un qualsiasi tipo di riforma.

Inoltre, il parlamento è parte attiva nel processo di monitoraggio della riforma della regolazione dato che ogni AIR contenuta nell'istruttoria legislativa viene sottoposta al suo vaglio (OCSE 1999a: 138). L'attenzione del parlamento si è recentemente focalizzata sui costi di adempimento, richiedendo al governo di ridurre del 15% il peso amministrativo per le imprese nell'arco di una legislatura. Da questa costante pressione del parlamento sul tema della qualità della regolazione si sono avviati dei progetti pilota e fissati ulteriori obiettivi per i singoli ministeri (vedi scheda 10.4).

#### Scheda 10.4 - Gli attuali progetti amministrativi in tema di management regolativo

ACTAL - Un gruppo di esperti indipendenti e di personalità del mondo degli affari - presieduti da un politico e con il supporto di una segreteria tecnica - esamina le proposte di nuova regolazione valutando attentamente tutti i costi di adeguamento per le imprese. Si tratta di un tentativo di valutare la regolazione attraverso un'analisi dei costi di adeguamento delle imprese compiuta da un'entità quasi indipendente dal governo. Inoltre, il Ministero degli affari economici, ispirandosi al *Business Test Panel* danese (vedi Monni in questo volume), effettua un esame critico delle proposte di nuova regolazione.

METEN and monitoring - Questo progetto, reso possibile dall'indispensabile collaborazione dei ministeri interessati, verte sulla legislazione esistente, misurando i costi connessi agli adempimenti amministrativi. Il parlamento ha fissato in tre anni il limite temporale per la realizzazione di questo progetto. Esso ha lo scopo di stimare e quantificare economicamente il tempo che le imprese hanno dedicato per l'adempimento di specifiche prescrizioni amministrative.

Piani annuali di azione: Ogni ministero si impegna, con la presentazione di appositi documenti annuali, a programmare e pianificare i propri interventi sia regolativi, sia, più generalmente, di *policy*. Questo strumento ha il pregio di mantenere alta la pressione di controllo del parlamento su ciascun ministero puntando sulla qualità della regolazione, che si può perseguire più agevolmente con una attenta programmazione anticipata degli interventi di *policy*. I piani annuali di azione sono ampiamente usati negli altri paesi OCSE noti per la buona qualità del loro management della regolazione (Canada e Regno Unito, ad esempio).

Infine, un ruolo importante lo svolgono le nuove tecnologie che abbattano i costi degli adempimenti amministrativi, facilitando il flusso di informazioni sia all'interno delle amministrazioni sia tra queste ultime e imprese sul modello *one-stop shops* attivati via internet.

Una commissione presieduta dal Primo Ministro è responsabile per l'attuazione e la direzione del programma MDW (OCSE 1999a:121; van Kreveld 1998:95). Essa è composta dal Ministro degli affari economici, dal Ministro della giustizia e da quello delle finanze, mentre altri ministri hanno facoltà di partecipare alle riunioni su temi specifici che li riguardano. Questa commissione fornisce un vigoroso impulso alla politica regolativa ed orienta l'azione amministrativa dei ministeri più propensi a ricorrere alla regolazione (OCSE 1999a:121). Questa assunzione di responsabilità ai più alti livelli del governo nel perseguire la riforma ed il management della regolazione, è basata sul concetto di cooperazione. La ricerca del consenso tra tutti i ministeri coinvolti nella riforma è stata giudicata dal governo olandese più conveniente rispetto ad un approccio centralistico, caratterizzato da una struttura burocratica volta a controllare l'intero processo regolativo. Infatti, in Olanda la riforma della pubblica amministrazione è stata attuata in modo incrementale attraverso una serie di adattamenti (OCSE 1999b:10). La ricerca del consenso ha anche caratterizzato l'adozione del programma MDW ai livelli gerarchicamente inferiori dell'amministrazione. La commissione governativa summenzionata, infatti, nomina un'altra

commissione formata da funzionari provenienti dalla maggior parte dei ministeri ed è presieduta dalla segreteria generale del Ministero degli affari economici e del Ministero della giustizia (van Kreveld 1998:95). Questa commissione, nella quale i summenzionati ministeri partecipano attivamente, ha il compito di identificare le aree della regolazione che dovranno essere sottoposti a revisione e quindi semplificate.

Altro incarico assegnato a questa commissione è quello di nominare i componenti di un *working group* indipendente, che conduce operativamente la revisione della legislazione ed è in grado di formulare una serie di raccomandazioni per il prosieguo della riforma regolativa (OCSE 1999a:119-123). Questo gruppo interministeriale si occupa di selezionare le proposte regolative di origine governativa da vagliare con l'ausilio delle *checklists*, così come indicato dalla recente riforma del programma MDW del 1998.

È stato stimato che le proposte di nuova legislazione, ivi incluse quelle di iniziativa governativa, siano state sottoposte per una percentuale compresa tra l'8 ed il 10% all'analisi di impatto della regolazione (OCSE 1999a: 136).

La selezione avviene in base ai seguenti criteri (Formsma 1998:217):

1. regolazione di rilievo nazionale;
2. effetti sostanziali sulle imprese e sull'ambiente e particolare attenzione per quanto riguarda la fattibilità e l'attuazione legislativa;
3. direttive europee che hanno una forte implicazione con le politiche pubbliche nazionali;
4. misure legislative relative ad aggiustamenti strutturali della politica fiscale.

In breve, sono sottoposte a valutazione d'impatto tutte le proposte di normativa (senza alcuna distinzione con riguardo alla fonte di diritto), purché meritevoli di attenzione per il loro impatto sull'economia nazionale, sulle imprese e su determinate politiche pubbliche.

Un altro compito di tale *working group* è quello di selezionare quali domande della *checklist* dovranno comporre la struttura dell'istruttoria legislativa (Ministero degli affari economici 1997:8). Come già accennato le *checklists* sono degli strumenti flessibili che variano il loro contenuto adattandolo alla specificità e alle caratteristiche intrinseche della proposta regolativa. Grazie alla flessibilità che caratterizza il *management* della regolazione, il *working group* è riuscito a formare un *network* informale tra le varie dirigenze generali e gli uffici legislativi ministeriali. Questa informalità può essere vista in termini positivi: il meccanismo burocratico creato per presidiare la formazione dei nuovi provvedimenti non è stato percepito come un'imposizione dirigistica, ma piuttosto come un processo dove l'obiettivo di migliorare la qualità della regolazione è un obiettivo condiviso da tutte le amministrazioni.

Vista la struttura tripartita delle *checklists*, i ministeri coinvolti maggiormente nel processo di AIR sono rispettivamente il Ministero degli affari economici, il Ministero della giustizia e quello dell'ambiente. Essi cooperano nell'attività di un piccolo *helpdesk* creato a supporto delle amministrazioni, mettendo a disposizione l'*expertise* dei propri econo-

misti, giuristi e consulenti in materie ambientali. L'assistenza di tale *helpdesk* si limita all'individuazione e alla raccolta di dati ed informazioni utili per la valutazione delle proposte di nuova legislazione (Formsma 1998:218), non entrando nel merito dei contenuti della regolazione e quindi senza ingerirsi in alcun modo nella formulazione della politica regolativa perseguita da una determinata amministrazione (Formsma 1998:220). Questa "neutralità" dell'*helpdesk* è il risultato di una profonda revisione dell'ampiezza dei compiti del medesimo. Essendo emerse critiche da parte delle amministrazioni proponenti, che lo ritenevano troppo attivista, il governo ha disciplinato l'attività di questa struttura di supporto, eliminando ogni possibilità per le componenti dell'*helpdesk* di ingerirsi nel processo decisionale, e rispettando l'autonomia di cui gode ogni ministro nella formulazione delle specifiche politiche di competenza (Formsma 1998:220). Va anche detto che i funzionari ministeriali incaricati di valutare l'impatto delle nuove legislazioni hanno spesso percepito il supporto dell'*helpdesk* come un'opportunità per evitare di svolgere l'adeguata analisi di impatto, scaricando su di esso tale incombenza (OCSE 1999a:135).

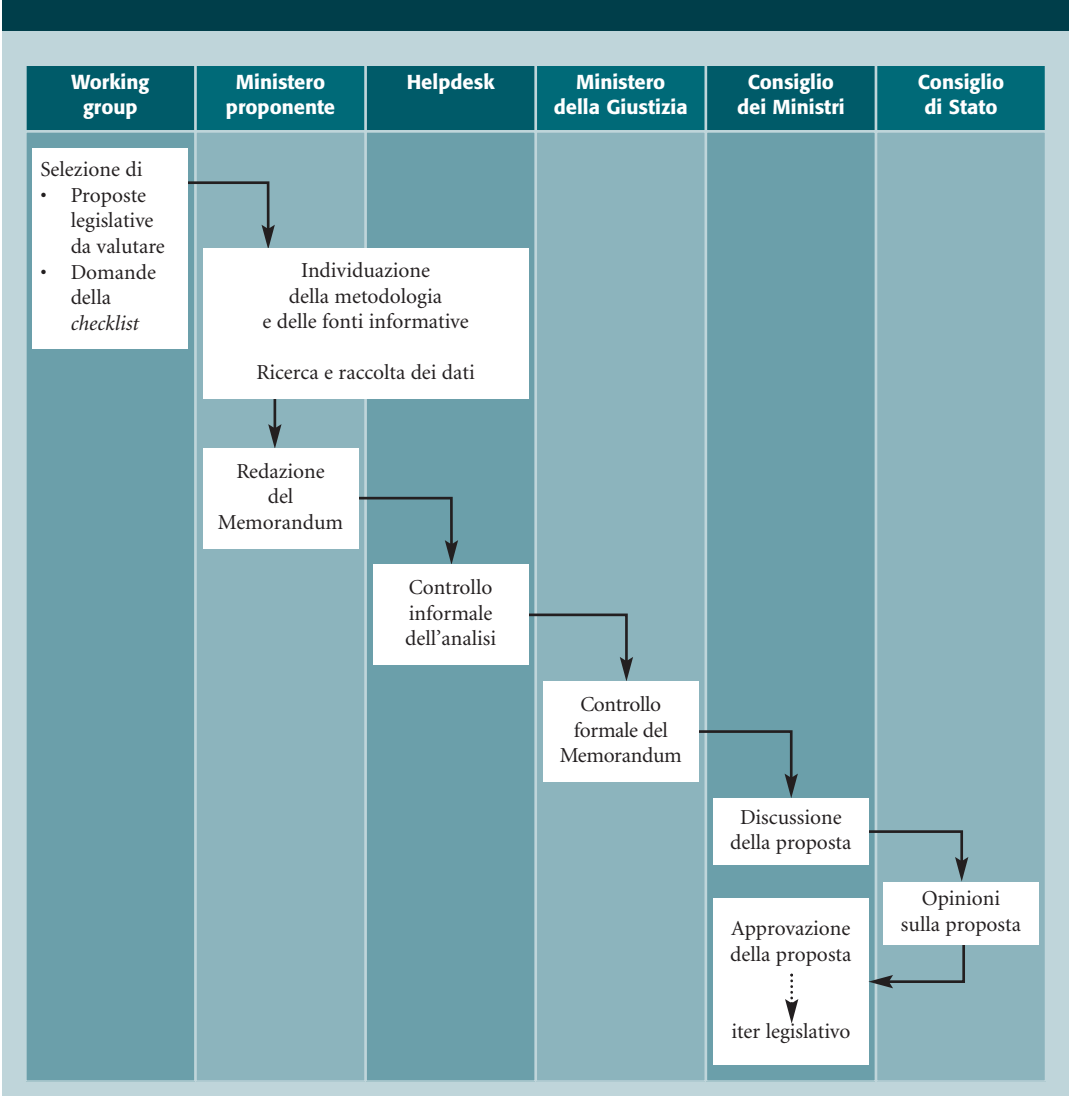
L'*helpdesk* effettua un controllo sulla qualità dell'analisi di impatto della regolazione effettuata, nel tentativo di garantire, per tutte le valutazioni, una base comune di completezza e di accuratezza nell'analisi, prescindendo dal contenuto, variabile, delle istruttorie legislative. Tale controllo è totalmente informale e non si aggancia ad alcun riferimento normativo. Ciò ha volutamente rafforzato l'approccio in termini di cooperazione tra le amministrazioni centrali, permettendo la creazione di una efficace modalità di approfondimento di aspetti legati alla qualità ed alla valutazione della regolazione (Formsma 1998:219). In particolar modo, gli analisti delle amministrazioni proponenti intervengono selezionando la metodologia e le fonti di informazione da utilizzare nell'AIR (ibid.).

La procedura legislativa invece prevede che sia il Ministero della giustizia a rivedere tutte le proposte legislative e gli annessi memorandum. Questo controllo formale avviene prima che le proposte di nuova regolazione siano inoltrate al consiglio dei ministri, ed il suo fine è di monitorare il rispetto delle disposizioni specificate nelle direttive sulla legislazione (van Kreveld 1998:94; OCSE 1999a:134).

Il Ministero della giustizia, laddove ritenga l'analisi contenuta nel memorandum inadeguata e non ottemperante ai principi generali di tali direttive, può ritardare la presentazione della proposta di legge al tavolo del consiglio dei ministri. Questo controllo, comunque, si basa sulla capacità di persuasione del Ministero della giustizia, che suggerisce alle amministrazioni di migliorare le bozze legislative, vista l'assenza di una prescrizione formale in merito all'idoneità dell'analisi delle proposte legislative (van Kreveld 1998:94; OCSE 1999a:123-124). Il meccanismo burocratico di controllo della produzione legislativa è completato dalla revisione effettuata dal Consiglio di Stato (OCSE 1999a:134).

Tutti gli investimenti per l'attuazione del processo di valutazione della regolazione sono stati assorbiti dalla realizzazione dell'*helpdesk*. Non sono state affatto realizzate sessioni di formazione, né dettagliate guide per i regolatori (OCSE 1999a:135), il che non ha certo facilitato

**Figura 10.1 - Diagramma di flusso del processo regolativo**



l'introduzione di metodologie economiche nel processo di valutazione delle politiche pubbliche<sup>7</sup>. Infatti, il principale materiale formativo esistente consiste nelle *checklists*, che riflettono essenzialmente i principi contenuti nelle direttive sulla legislazione. L'assenza di condivisione di principi e tecniche economiche nella pubblica amministrazione rappresenta un limite evidente del modello olandese, nonostante i recenti progressi compiuti nel processo di valutazione della regolazione.

### 10.5 Conclusioni

In Olanda, la riforma della regolazione è originata dalle necessità di:

- a) rendere il funzionamento del mercato più efficace, incrementando la competitività delle imprese nazionali nel mercato unico europeo;

<sup>7</sup> L'OCSE raccomanda, infatti, al governo olandese di realizzare iniziative di formazione e manuali che facciano comprendere all'amministrazione come l'AIR sia uno strumento essenziale per ottenere decisioni politiche efficienti e come l'analisi costi-benefici sia la metodologia in grado di assicurare che le risorse collettive non vengano dissipate (OECD 1999a:135).

b) razionalizzare e democratizzare il processo decisionale, non più legittimato dalla società civile.

Tali esigenze di riforma della regolazione e del connesso processo regolativo sono state avvertite allo stesso modo dai vari governi, anche se formati da coalizioni diverse.

Il programma MDW è riuscito a far fronte alla crisi di efficienza e di credibilità del sistema legislativo, combinando la semplificazione della legislazione esistente con la creazione di un sistema di controllo amministrativo sulla qualità delle nuove proposte legislative. Inoltre, l'attuazione delle nuove leggi sulla concorrenza e sulla riforma amministrativa ha posto le migliori condizioni per accelerare la riforma della regolazione.

Ciononostante, un sistema di governo della regolazione compiuto ed efficiente potrà ottenersi soltanto bilanciando l'esigenza di avere un sistema regolativo più dinamico con la necessità di garantire il benessere di tutti i cittadini proteggendoli dai rischi sempre crescenti della vita moderna. Ma per dar piena attuazione a questa intenzione politica, è necessaria, secondo l'OCSE, una precisa scelta metodologica applicabile nella valutazione degli effetti della regolazione: vale a dire l'analisi costi-benefici. Comunque, sono evidenti i progressi e gli sforzi compiuti dal governo olandese per rendere il processo decisionale più trasparente e pluralista. Una riforma fatta di piccoli aggiustamenti ed adattamenti della pubblica amministrazione con il chiaro obiettivo di incrementarne l'efficienza e di instillare una diversa filosofia (in uno slogan: dal neo-corporativismo al pluralismo) nella gestione delle politiche pubbliche.

L'AIR sotto la forma di *checklist* è stata utilizzata per migliorare il sistema regolativo con il fine di aumentare la competitività del sistema paese. Obiettivo che appare anche coerente con l'esigenza di democratizzare i processi politici, limitando l'influenza del sistema corporativista nella politica regolativa. Ciò considerato, l'obiettivo che si intende perseguire con l'AIR appare molto ambizioso, ma come precedentemente accennato la razionalizzazione del processo regolativo è stata realizzata solo parzialmente: ad esempio, la democratizzazione e la proporzionalità tra costi e benefici regolativi sono stati ampiamente accettati, ma gli strumenti di *policy* utilizzati sono ben distanti dall'applicazione concreta di questi principi. Di fatto la BET *checklist*, viene utilizzata per evidenziare se una proposta di nuova regolazione abbia un impatto rilevante sull'economia, concentrandosi sui costi di adempimento per le imprese e tralasciando l'esame delle più vaste implicazioni socio e macro-economiche. Questa scelta metodologica, comunque, non crea al momento problemi di legittimità. In questi ultimi anni, il parlamento sta pressando l'amministrazione per limitare proprio i costi di adempimento, in perfetta sintonia con gli obiettivi assunti dal governo.

Appare elevato, dunque, l'impegno politico delle maggiori istituzioni a portare avanti la riforma della regolazione. Ciò è testimoniato anche dai nuovi progetti avviati dal Ministero degli affari economici che, seppur nel rispetto della filosofia dei piccoli passi che caratterizza



spesso l'attuazione di una riforma amministrativa, lasciano presagire un futuro progresso anche con riguardo all'AIR.

È anche facile presagire una più marcata *leadership* del Ministero degli affari economici, seppure all'interno di un disegno istituzionale oramai consolidato, che si caratterizza per il suo approccio basato sulla cooperazione e sulla ricerca del consenso tra i diversi ministeri.

Il rafforzamento del ruolo di tale ministero potrà agevolare il superamento di un limite evidente della pubblica amministrazione: l'assenza di attenzione verso i risultati nella gestione delle politiche pubbliche. È quindi chiaro che il raggiungimento dell'efficacia ed efficienza amministrativa è ottenibile solo attraverso la consapevolezza e diffusione di un sistema valutativo delle azioni, misure e programmi formulati (OCSE 1999b:14). Tale considerazione è ancor più valida nel contesto della politica regolativa, ove "una esplicita e cosciente valutazione dei risultati e degli effetti connessi alla implementazione delle decisioni politiche non è uno degli aspetti più sviluppati nel processo di formazione delle politiche pubbliche" (ibid.). Questo giudizio negativo può essere esteso alla gestione del programma MDW; i suoi obiettivi non sono espressi con indicatori di risultato che avrebbero responsabilizzato maggiormente i ministeri, ostacolando l'esecuzione del programma dal punto di vista operativo e il miglioramento dei pur discreti risultati ottenuti (OCSE 1999a:122).

Le riforme della pubblica amministrazione in Olanda, in armonia con lo stile politico di quel paese, non possono non fare appello a valori quali la cooperazione, la ricerca del consenso, la condivisione degli obiettivi e delle conoscenze. Questi elementi hanno caratterizzato anche la politica regolativa e il suo *management*, così come il relativo disegno istituzionale (OCSE 1999a:15).

L'esperienza olandese indica la presenza di un rapporto di "scambio" tra coordinamento e cooperazione amministrativa, per un verso, e qualità dell'AIR, per l'altro verso. Tanto le commissioni quanto l'*helpdesk* vedono al proprio interno più ministeri, evidenziando che avere una migliore qualità della regolazione è un obiettivo ed una responsabilità che ricade collegialmente su tutto il governo. Tuttavia, sono il Ministero della giustizia, dell'ambiente e dell'economia quelli che operano di più nel processo di valutazione della regolazione, infatti i loro tipici obiettivi di *policy* sono riflessi nelle tre *checklists*.

Per dare spessore alle riforme riguardanti l'AIR si è fatto anche ricorso alla persuasione, enfatizzando l'importanza del tema della qualità regolativa, e sfruttando al contempo una spinta politica proveniente dal parlamento, così come la stretta connessione con il programma MDW. L'*helpdesk* non svolge nessuna funzione di controllo vera e propria del processo regolativo, né tanto meno interferisce o influisce sulle scelte politiche.

In altre parole, l'importanza, ai fini dell'accettazione dell'AIR e di un suo effettivo utilizzo, di una cooperazione amministrativa basata su *network* informali anziché su prescrizioni rigide, è il risultato più rilevante che si può trarre dall'analisi di questo specifico caso. Esso è stato peraltro raggiunto a discapito della precisione e della completezza

delle tecniche e metodologie utilizzate nella valutazione degli effetti regolativi. Le *checklists* riescono a produrre tutt'al più delle valutazioni qualitative sui benefici sociali della regolazione. Forse non poteva essere altrimenti, considerando la tradizionale struttura amministrativa olandese.

Il caso olandese, in definitiva, presenta aspetti indubbiamente peculiari. Per un verso, esso si attesta al di sotto del *benchmark*, quanto a rigore metodologico (prevalenza di un approccio tecnico-giuridico nella prima fase; insufficienza e valore meramente indicativo dell'analisi nella fase attuale). Per altro verso, la via "consensuale" e informale all'AIR – che probabilmente qui era una scelta quasi obbligata, viste le tradizioni di quella cultura politica – per le stesse ragioni non sembra un modello facilmente "esportabile" in paesi più grandi, caratterizzati da un numero maggiore di attori politici e istituzionali salienti e da una minore attitudine alla cooperazione "spontanea".

- Formsma S. (1998) "Assessment of Draft Legislation in the Netherlands", in A.E. Kellermann et al (a cura di), *Improving the Quality of Legislation*, T.M.C. Asser Instituut, Kluwer Law International, The Hague.
- Levy J.D. (1999) "Vice into virtue? Progressive politics and welfare reform in continental Europe", *Politics and Society*, 27(2), June: 239-73.
- Ministero degli affari economici (1997) *BET- Checklist Questions for the testing of draft regulations on business effects*, The Hague: Ministry for Economic Affairs, Directorate-General for Economic Structure, Market function-B department.
- Ministero dell'ambiente (1996) *Environmental Test – Points of interest for the testing of draft regulation on environmental effect*, The Hague: Ministry of the Environment.
- Ministero della giustizia (1995) *Guide to administrability and enforceability effect measurement*, The Hague: Ministry of Justice.
- Ministero della giustizia (1991) *Legislation in perspective*, The Hague: Ministry of Justice.
- OCSE (2000) *OECD Economic Surveys Country Review – The Netherlands*, Paris: OECD publications.
- OCSE (1999a) *The OECD Review of Regulatory Reform in the Netherlands*, Paris: OECD publications.
- OCSE (1999b) "The Netherlands", *Project "Strategic Review and Reform" Country Paper*, Paris: OECD publications (sito internet [hppt://www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- OCSE (1992) *Public Management Profiles - Netherlands*, pag. 189-206, Paris: OECD publications (sito internet [hppt://www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Schmitter, P.C. (1974) "Still the century of corporatism?", *The review of Politics*, (36): 85-131.
- Schmitter, P.C. (1997) "Il sisifo corporatista: passato, presente e futuro?", *Stato e Mercato*, (50), Agosto.
- van Kreveld, J.H. (1998) "The main elements of a general Policy on Legislative Quality: Dutch Experiences", in Kellermann A.E. et al (a cura di), *Improving the Quality of Legislation*, T.M.C. Asser Instituut, Kluwer Law International: The Hague.
- Visser, J. e A.A. Hemerijck (1998) *Il miracolo olandese*, Edizioni Lavoro: Roma.

# Unione Europea: molto rumore per nulla?

## Introduzione: l'Unione Europea come sistema politico regolativo

I caratteri strutturali del *policy making* comunitario – in primo luogo le ridotte dimensioni del bilancio – hanno comportato una specializzazione delle politiche comunitarie più verso la definizione di *standards* comuni finalizzati a modificare il comportamento dei soggetti destinatari (politiche regolative), che non verso la distribuzione di stanziamenti pubblici (politiche distributive e redistributive)<sup>1</sup>. La natura prevalentemente regolativa degli *outputs* del sistema politico comunitario rende quindi il problema della qualità della regolazione particolarmente rilevante entro questo contesto istituzionale.

Se da un lato, infatti, la crescita dei poteri regolativi dell'Unione Europea (UE, d'ora in poi) può anche essere spiegata come una risposta “più efficiente” a questioni non risolvibili né dai singoli governi nazionali, né attraverso accordi intergovernativi (ad esempio in materia di politica ambientale o nell'imposizione di regole per la competizione e la liberalizzazione degli scambi), dall'altro lato la proliferazione regolativa comporta inevitabili problemi di governo delle politiche comunitarie, qualora il trasferimento di competenze non sia accompagnato da capacità di *management* in grado di garantire l'efficacia dell'attuazione<sup>2</sup>.

Il problema è reso più complesso dalla configurazione “a livelli multipli” del *policy making* comunitario e dai gradi di libertà di cui dispongono le diverse arene politiche (sovrannazionale, nazionale e locale), nonché dalla molteplicità di soggetti – istituzionali e non istituzionali – che sono coinvolti nei processi di formulazione e implementazione delle politiche di settore, tanto nei singoli stati membri, quanto nelle istituzioni UE. Sotto questo profilo, per il carattere della rappresentanza politica, la frammentazione e la fluidità del processo decisionale, la compartimentalizzazione della struttura amministrativa, l'UE rappresenta una forma peculiare di sistema politico non comparabile né con lo stato-nazione, né con le organizzazioni internazionali più tradizionali.

La natura sui generis del sistema politico comunitario, che si concentra sull'interdipendenza e l'interazione fra poteri nazionali e sovranazionali, in un esercizio congiunto di responsabilità secondo le dina-

<sup>1</sup> Si vedano a riguardo gli studi di Majone (1995; 1996) e La Spina, Majone (2000).

<sup>2</sup> Il *deficit* di attuazione delle politiche comunitarie viene in larga parte ricondotto a quello che Metcalfe chiama il “deficit di *management*” della Commissione europea (1996).

niche della delega e del controllo incrociato, influenza la credibilità e la legittimazione della regolazione europea, in primo luogo rispetto ai soggetti destinatari. È per questo motivo che la “virtù imprenditoriale” della Commissione europea<sup>3</sup>, detentrici dell’iniziativa legislativa in sede UE, lascia intravedere anche i “vizi” di un eccesso di regolazione (Radaelli 1998: 119; La Spina, Majone 2000: 250-254).

Ragionevolmente, dunque, il dibattito avviato dalla Commissione Prodi sulle nuove forme di governo europeo sposta al centro dell’agenda istituzionale, insieme al tema della democratizzazione dell’UE, quello della riforma della regolazione. Entro questo ambito, il miglioramento del processo di elaborazione e di attuazione delle norme comunitarie viene strettamente correlato all’attenzione per gli effetti della regolazione mediante la diffusione di metodologie sistematiche e coerenti di analisi di impatto. L’obiettivo – che viene ribadito nella proposta di *Libro bianco sul sistema di governo europeo* (Commissione europea 2000a) e di recente confermato dalla pubblicazione definitiva del Libro bianco stesso (Commissione europea 2001c) è di rafforzare la partecipazione diffusa di tutti i soggetti coinvolti nel processo di formulazione delle politiche comunitarie, concordando forme idonee di valutazione dell’efficacia delle regole, nuove o già esistenti. Nonostante i tentativi avviati in precedenza, infatti, allo stato attuale non si è ancora consolidato a livello UE un modello integrato di analisi di impatto della regolazione (AIR) comunitaria, nell’ambito di una più generale politica di riforma per il governo della regolazione europea.

Partendo da queste premesse, il capitolo intende approfondire i fattori di criticità della strumentazione sinora utilizzata in sede UE per la valutazione degli effetti della regolazione, ricostruendone le implicazioni sotto il profilo degli assetti istituzionali e del governo delle politiche pubbliche.

La nostra conclusione è che, sino ad ora, la rilevanza del tema (vedi par. 11.1) non sia stata ancora accompagnata dalla predisposizione di una appropriata strumentazione operativa in grado di rendere le analisi di impatto realmente efficaci ed adeguate rispetto allo scopo (vedi par. 11.2). In generale, l’impressione è che da parte della Commissione europea, ma anche del Consiglio, vi sia stata una adesione più formale che sostanziale alla questione del miglioramento della qualità della regolazione: alle molte dichiarazioni ufficiali di intento, d’altra parte difficili da evitare considerando le pressioni degli stati membri e delle organizzazioni di interesse contrari ad una uniformità normativa non strettamente indispensabile, nonché gli orientamenti consolidati a livello internazionale (l’OCSE insiste sul tema della qualità regolativa dall’inizio degli anni ’90), è principalmente corrisposta una pletora di micro-iniziativa sperimentali e di progetti pilota, fra loro sordinati e molto limitati quanto a raggio d’azione, generalmente poco incisivi nei risultati raggiunti, tanto all’interno quanto all’esterno delle istituzioni UE. Questo, in altre parole, è ciò che intendiamo con “molto rumore per nulla”. Come passare da riforme “virtuali” ad azioni concrete?

<sup>3</sup> Sul ruolo di imprenditore di *policy* della Commissione europea, si veda Cini (1996).

Certamente la complessità del processo decisionale comunitario e la natura “flessibile” di molta regolazione UE (soprattutto con le direttive di “nuovo approccio”), rendono tale operazione più difficile rispetto a quanto non si possa registrare – sia pur con livelli diversificati di esaustività ed efficacia – a livello dei governi nazionali (come dimostrano gli altri capitoli di questo volume). Inoltre, il basso grado di coordinamento interno alla Commissione, accompagnato dalla mancanza di un disegno istituzionale per il governo della regolazione al cui interno collocare anche l’AIR, indeboliscono ulteriormente gli sforzi realizzati.

Su tali limiti – che rendono il caso UE sicuramente il meno soddisfacente in termini di AIR fra quelli analizzati in questo volume – si concentrano le proposte di innovazione al momento in corso di esame (analizzate in dettaglio nel par. 11.3), che rappresentano un banco di prova per le istituzioni comunitarie nei prossimi due, tre anni.

### **11.1 Origine ed evoluzione della riforma della regolazione**

Il tema della *regulatory reform* è entrato nell’agenda comunitaria già dai primi anni ’80, in relazione al programma di attività per il funzionamento del mercato unico.

In quella fase, la produzione di regole comuni era finalizzata ad armonizzare gli ordinamenti nazionali, superando le barriere che potevano ostacolare la libera circolazione. Tuttavia, da un iniziale approccio che prevedeva la completa armonizzazione delle regolazioni nazionali attraverso una legislazione europea molto dettagliata, già nel 1985 la Commissione decise di limitarsi a salvaguardare alcuni “requisiti essenziali” di regolazione comune (*minimum harmonization*), unitamente al principio del “mutuo riconoscimento” fra le normative statali (Commissione europea 1985). L’approccio tradizionale dell’armonizzazione “totale” si era infatti rivelato costoso sia per il tempo richiesto, sia per la scarsa qualità della regolazione prodotta<sup>4</sup>. L’incremento del sistema regolativo per il mercato unico fu perciò accompagnato da nuovi principi e strategie che avrebbero dovuto ridurre i costi della regolazione, favorendo la competitività e l’integrazione fra gli stati membri.

Di conseguenza a partire dagli anni ’90, contestualmente all’attuazione del programma per il mercato unico, il dibattito politico-istituzionale si è concentrato sulla questione della “qualità” della regolazione europea. Tappe importanti di tale ripensamento critico, sia all’interno sia all’esterno delle istituzioni comunitarie, furono il processo di ratifica del Trattato di Maastricht e, in particolare, il Consiglio europeo di Edimburgo del 1992. In quella occasione, la Presidenza inglese inserì per la prima volta all’ordine del giorno la questione della produzione regolativa: “la preoccupazione politica più sentita è stata quella di assicurare che le regole dell’Unione procedessero in modo appropriato e proporzionato rispetto agli obiettivi, senza uscire dal solco dei principi guida della sussidiarietà e della proporzionalità” (Radaelli 1998: 124).

<sup>4</sup> Per un approfondimento sul tema, si vedano Pelkmans e Sun (1994).

Un'azione meno invadente dei poteri regolatori delle istituzioni comunitarie trova infatti prima di tutto fondamento nell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità introdotti dal Trattato di Maastricht.

### Scheda 11.1 - Art. 5 del Trattato CE (ex art. 3B)

#### Sussidiarietà

“...la Comunità interviene... soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque... essere realizzati meglio a livello comunitario”

#### Proporzionalità

“L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi...”

Per garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, già al Consiglio di Edimburgo del 1992 gli stati membri concordarono sull'opportunità di sottoporre ogni nuova proposta regolativa della Commissione (e gli emendamenti del Consiglio e del Parlamento europeo) ad uno specifico test (Pelkmans et al. 2000: 472-477). Tale orientamento è stato successivamente formalizzato nel Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam (1997), che ribadisce le linee-guida contenute in un precedente accordo interistituzionale sulle procedure di messa in opera del principio di sussidiarietà siglato – sempre in seguito al Consiglio di Edimburgo – fra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione<sup>5</sup>.

Partendo da questi presupposti, il Protocollo del 1997 insiste sulla necessità di porre l'attenzione sugli effetti della nuova legislazione, in particolare considerando gli oneri finanziari e amministrativi ricadenti sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici, sui cittadini. Tali oneri devono essere “minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire”. Viene inoltre sottolineata l'opportunità che la Commissione effettui, prima di proporre nuovi atti legislativi, “ampie consultazioni” dei soggetti interessati, eventualmente pubblicandone i risultati (art. 9).

L'importanza di realizzare stime dei costi e dei benefici correlati alle nuove proposte legislative della Commissione era stata d'altra parte già enunciata nella Dichiarazione n. 18 allegata al Trattato di Maastricht.

Inoltre, l'attenzione sugli effetti della regolazione ha proceduto di pari passo con l'istituzionalizzazione di principi comuni per il *drafting* legislativo.

Indicazioni generali su come migliorare la qualità redazionale della legislazione comunitaria sono contenute nella Dichiarazione n. 39

<sup>5</sup> Accordo interistituzionale concluso il 29/10/1993. Bollettino CE 10, 1993, p. 128.

### Scheda 11.2 - Dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht (1992)

**DICHIARAZIONE (n. 18)** sulla stima dei costi risultanti dalle proposte della Commissione

La conferenza prende atto che la Commissione s'impegna, basandosi eventualmente sulle consultazioni che ritenga necessarie e rafforzando il suo sistema di valutazione della legislazione comunitaria, a tenere conto, per quanto attiene alle sue proposte legislative, dei costi e dei benefici per le pubbliche autorità degli Stati membri e per l'insieme degli interessati.

allegata al Trattato di Amsterdam. Le misure di implementazione vengono invece segnalate da Parlamento, Consiglio e Commissione nell'accordo interistituzionale approvato nel 1998<sup>6</sup>.

### Scheda 11.3 - Linee-guida per la qualità del drafting legislativo

#### Principi generali

- gli atti legislativi comunitari devono essere redatti con chiarezza, semplicità e precisione; devono essere concisi e per quanto possibile omogenei e coerenti, sia al proprio interno, sia rispetto agli atti già in vigore; deve essere evitato l'uso eccessivo di abbreviazioni e di parole astruse; particolare cautela deve essere posta rispetto all'uso di concetti e terminologie propri di uno specifico ordinamento giuridico nazionale;
- il *drafting* deve essere appropriato al tipo di atto comunitario, soprattutto in considerazione della natura vincolante o meno dell'atto stesso (regolamento, direttiva, decisione, raccomandazione o altro);
- il *drafting* deve tenere conto dei destinatari del provvedimento, che devono essere messi in condizione di identificare senza ambiguità i propri diritti e doveri, nonché dei soggetti responsabili dell'implementazione;
- tutti gli atti comunitari devono rispondere a *standards* comuni di struttura formale;

#### Misure di attuazione

- entro un anno dalla pubblicazione dell'accordo interistituzionale, Commissione, Parlamento e Consiglio devono produrre una guida pratica per i responsabili del *drafting* legislativo;
- le procedure interne a ciascuna istituzione comunitaria devono essere riorganizzate in modo da rendere attuabili le linee-guida, coinvolgendo gli uffici legislativi già nella fase iniziale del processo di formulazione delle iniziative;
- le istituzioni devono inoltre provvedere alla creazione di specifiche unità di *drafting*, promuovendo la collaborazione fra gli uffici legali dei diversi servizi e avviando iniziative di formazione del personale;
- i responsabili del *drafting* devono redigere rapporti periodici sulle iniziative realizzate in attuazione delle misure indicate.

<sup>6</sup> Accordo interistituzionale concluso il 22/12/1998.

OJ C73 del 17/3/1999, p. 1.

<sup>7</sup> È solo con il Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam (1997) che, oltre al Consiglio europeo, al Consiglio dei Ministri e al Parlamento europeo, anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni vengono individuati come destinatari della relazione annuale della Commissione (art. 9).

<sup>8</sup> Già nel Rapporto *Legiferare meglio* 1995, la Commissione sottolineava che, "per apprezzare meglio gli aspetti di sussidiarietà e di proporzionalità", risultava fondamentale "basare la sua azione sul dialogo più ampio possibile... esteso al numero maggiore di parti interessate, anche quelle non direttamente rappresentate nelle strutture di

Una valutazione complessiva sullo stato dell'arte delle riforme avviate per il miglioramento della qualità regolazione viene pubblicata annualmente nella relazione che la Commissione presenta alle altre istituzioni comunitarie<sup>7</sup>.

Nel 1993 e 1994 questo rapporto annuale aveva riguardato principalmente l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. A partire dal 1995, invece, per gli sviluppi del dibattito sull'argomento e l'evoluzione del sistema già in vigore per la valutazione della legislazione comunitaria (*Business Impact Assessment System*, vedi oltre), la Commissione ha deciso di estendere il campo di applicazione "a tutte le azioni volte a definire al livello più consono una legislazione semplice e accessibile ai cittadini" (Commissione europea 1996a), istituzionalizzando la prassi dei rapporti annuali sul *Legiferare meglio* (*Better law making*).

Fin dall'inizio, quindi, il tema della qualità della legislazione comunitaria è stato soprattutto collegato alla semplificazione normativa e alla migliore accessibilità della legislazione vigente, attraverso iniziative di rifusione, codificazione e consolidamento informativo (Commissione europea 1995; 1996a). Con riferimento alle nuove proposte di regolazione, invece, nel rispetto dei criteri di chiarezza e trasparenza, la tendenza della Commissione è stata innanzitutto di ridurre il numero; di privilegiare – nella prospettiva del "nuovo approccio" – direttive-quadro, misure minime comuni e, ove possibile, soluzioni alternative alla legislazione; infine, di incentivare l'uso della consultazione preventiva<sup>8</sup>.



Raccomandazioni in proposito erano anche contenute nel Rapporto Molitor pubblicato nel 1995 da un gruppo di esperti indipendenti costituito dalla Commissione per dare attuazione al *Libro bianco* del 1993 su *Crescita, competitività e occupazione*. Compito di tale gruppo era di esaminare l'impatto della legislazione comunitaria e delle legislazioni nazionali sull'occupazione e la competitività, proponendo strategie di snellimento e semplificazione. Il rapporto indicava diciotto proposte generali e indicazioni settoriali in diversi campi (macchine, igiene alimentare, occupazione e politica sociale, ambiente, piccole e medie imprese), in un quadro di azioni congiunte e di responsabilità da condividersi fra istituzioni comunitarie e governi nazionali.

Nel sottolineare che una risposta efficace ai problemi del mercato del lavoro richiede una strategia complessiva di semplificazione, se non di vera e propria deregolazione, gli esperti richiamavano l'attenzione sul rilievo che doveva essere – fra l'altro – attribuito all'analisi dell'impatto della regolazione, da condursi preventivamente sulle nuove proposte legislative, ma anche – ex post – con riferimento a quelle vigenti. A tale proposito auspicavano l'applicazione di “procedure idonee per valutare i risultati, in particolare con riguardo al conseguimento degli obiettivi voluti”, verificando la sussistenza di un “adeguato rapporto costi/benefici” dell'azione pubblica, “tenendo conto di tutti i fattori quantitativi e qualitativi, compreso l'impatto sulla competitività e sull'occupazione, in particolare per quanto riguarda le piccole e medie imprese” (Molitor et al. 1995: 5-6). Tuttavia, la mancanza di analisi specifiche sugli argomenti trattati, ha fatto accusare il rapporto di scarso realismo politico, riducendone così in gran parte l'efficacia<sup>9</sup>.

Anche il rapporto pubblicato nello stesso anno dalle organizzazioni imprenditoriali (UNICE 1995) sottolineava il problema della cumulabilità degli oneri regolativi a carico delle imprese, prodotti da un ambiente legislativo articolato su più livelli di autorità di governo (nazionale, regionale, comunitario). Per ridurre i costi di adeguamento imposti da un sistema regolativo multilivello così complesso, la cui prestazione in fase di implementazione veniva peraltro giudicata modesta, l'UNICE proponeva di demandare la responsabilità dell'intero quadro di riforme ad un unico commissario europeo, che svolgesse funzioni di coordinamento.

Una situazione di eccessiva frammentazione veniva inoltre rilevata rispetto alle procedure di formazione delle regole, diverse in ciascuna istituzione comunitaria (Rapporto Koopmans 1995). Per risolvere questo problema si proponeva l'inquadramento delle varie procedure in un'unica lista di *guidelines*, uguale per la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo.

In questo contesto di discussione va collocato il memorandum del Presidente della Commissione J. Santer adottato nel 1996. Le *guidelines* del Presidente insistono sulla necessità che “i testi legislativi siano di qualità e consistenza propria, che il processo di drafting sia aperto, pianificato e coordinato e che il monitoraggio e la valutazione siano più incisivi”. Fra le linee di azione individuate: l'osservanza più rispet-

consultazione classiche”. L'opzione era per forme di “consultazione aperta”, attraverso l'uso di libri verdi, bianchi e l'avvio di dibattiti, da promuovere “fin dall'origine, vale a dire fin da prima del momento stesso in cui il ricorso alla normativa è previsto e continua in ogni fase della sua concezione” (ivi: 8). In particolare, i libri verdi propongono prime riflessioni in un settore specifico nel quale potrebbe essere prevista un'azione comunitaria, mentre i libri bianchi presentano orientamenti più precisi. Parallelemente, la Commissione effettua consultazioni mirate degli stati membri e delle parti interessate, attraverso le strutture permanenti di consultazione già esistenti.<sup>9</sup> Per una trattazione più specifica dei limiti rinvenuti nelle proposte del Rapporto Molitor, si rimanda a Radaelli (1998: 129-130).

tosa delle regole, incluse quelle di coordinamento fra i servizi interni alla Commissione; la modernizzazione e la razionalizzazione della valutazione di impatto ex ante delle proposte; il monitoraggio sistematico della valutazione stessa, anche nei suoi effetti secondari; una consultazione più intensa dei soggetti interessati.

Procedure più precise per valutare l'incidenza della legislazione comunitaria, in particolare sulle piccole e medie imprese, venivano descritte nel *Terzo programma pluriennale per le piccole e medie imprese (PMI) nell'Unione europea (1997-2000)* (Commissione europea 1996b). Tuttavia, le sollecitazioni a considerare più specificatamente l'analisi preventiva di impatto sono riprese in maniera sistematica solo nel rapporto *Legiferare meglio 1998* (Commissione europea 1998)<sup>10</sup>. La Commissione non menziona però riforme, attività o avanzamenti realizzati nel sistema vigente di valutazione della regolazione. Soltanto riferisce dell'introduzione, nell'ambito del *Piano d'azione per il mercato unico* approvato al Consiglio europeo di Amsterdam del 1997<sup>11</sup>, del progetto pilota *Business Test Panel* (vedi oltre) avviato allo scopo di migliorare le procedure di analisi di impatto delle nuove proposte legislative con ricadute sulle imprese, soprattutto con riferimento all'aspetto della consultazione dei destinatari.

In questo quadro, l'accento sulla semplificazione dell'ambiente regolativo per le PMI aveva inoltre portato la Commissione a lanciare, nel 1996 (vedi oltre), l'iniziativa SLIM (*Simpler Legislation for the Internal Market*) e ad istituire, nel settembre 1997 (vedi oltre), la BEST (*Business Environment Simplification Task Force*).

Le ultime tappe nel percorso di discussione sulla strategia di riforma della regolazione comunitaria e, unitamente, di riduzione dei costi per cittadini ed imprese, sono infine da individuarsi a partire dal Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000), nel quale la presidenza portoghese ha fissato al 2001 il termine entro cui viene fatta richiesta alla Commissione di elaborare un piano di azioni coordinate per semplificare il quadro regolamentare, "inclusa l'efficienza dell'amministrazione pubblica, a livello sia nazionale che comunitario" (Conclusioni della Presidenza, Lisbona 2000: par. 17). Nel documento conclusivo, la presidenza riconferma che "la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità. Ulteriori sforzi sono necessari per diminuire i costi relativi al "fare affari" e rimuovere l'onere burocratico inutile, entrambi particolarmente gravosi per le piccole e medie imprese" (ivi: par. 14).

Per dare attuazione alla strategia di Lisbona, i Ministri della funzione pubblica riunitisi a Strasburgo il 7 novembre 2000, hanno deciso di istituire un gruppo consultivo di esperti sulla qualità della regolazione (Gruppo Mandelkern, dal nome del suo Presidente). Basandosi sull'esperienza maturata fino ad oggi dagli stati membri e sull'analisi delle procedure vigenti a livello sia nazionale, sia comunitario, il Gruppo Mandelkern è incaricato di definire principi generali e raccomandazioni per la riforma della regolazione, nell'obiettivo di stabilire un metodo comune di valutazione della qualità regolativa.

<sup>10</sup> Nello stesso anno, la Commissione aveva anche presentato un rapporto al Consiglio europeo di Cardiff dal titolo *Legislate less to act better: the facts* (COM(1998)345), nel quale l'enfasi sull'importanza della *better regulation*, veniva associata all'idea che si dovesse trattare di una responsabilità da condividere fra istituzioni comunitarie e stati membri.

<sup>11</sup> CSE(1997)1 def., del 4/6/1997.

Cinque i temi chiave individuati nel rapporto iniziale (Mandelkern 2001): semplificazione e codificazione (con riferimento alla regolazione esistente); consultazione e analisi dell'impatto della regolazione (con riferimento alle nuove proposte); strutture istituzionali responsabili della riforma della regolazione. Prioritariamente, la qualità della regolazione viene ricondotta all'efficacia della messa in opera. Questo risultato dipende dall'uso combinato di strumenti quali la semplificazione, la codificazione e l'analisi di impatto. Il metodo prescrive la misurazione dei costi della regolazione e la valutazione di opzioni alternative alla regolazione stessa. Viene ulteriormente valorizzato il ruolo della consultazione come mezzo per verificare l'appropriatezza delle misure proposte rispetto ai bisogni dei soggetti interessati, nonché l'applicabilità delle misure stesse. Infine, per l'implementazione del processo di riforma, viene evidenziata l'opportunità di prevedere la responsabilità di strutture amministrative ad hoc (vedi oltre).

Il Rapporto Mandelkern iniziale è stato presentato al Consiglio europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001, unitamente al documento predisposto dalla Commissione europea sulla stessa materia. Il rapporto finale, di cui terrà conto la Commissione nell'elaborazione della strategia globale di *better regulation*, è previsto per la fine del 2001 (come ribadito dalla stessa presidenza svedese). Le fasi di tale processo prevedono l'adozione del *Libro bianco sulla governance europea* (Commissione europea 2001c) e la presentazione, entro la fine dell'anno, di un piano dettagliato di azione per semplificare e migliorare l'ambiente regolativo comunitario.

La relazione interlocutoria predisposta dalla Commissione (Commissione europea 2001a) sottopone a revisione le iniziative avviate a partire dal 1985, traendo la conclusione che "sono stati fatti progressi... ma rimane ancora molto da fare". Anche allo scopo di uniformare l'esperienza dell'Unione europea a quella più consolidata dell'OCSE<sup>12</sup>, la Commissione conferma alcuni principi guida di *better regulation*: legiferare soltanto se necessario; svolgere ampie consultazioni e valutazioni di impatto prima di presentare proposte; scegliere lo strumento appropriato; accelerare il processo legislativo; garantire recepimenti rapidi e applicazione efficace; valutare gli effetti della legislazione; potenziare gli sforzi per semplificare la legislazione attuale.

Per ottenere una migliore regolazione è opportuno riporsi il quesito: quando occorre regolare a livello dell'UE? Vale la pena di rammentare che il potere d'iniziativa della Commissione comprende la facoltà di non legiferare.

La relazione esamina il ciclo di vita degli strumenti giuridici. Ci vogliono in media più o meno venti mesi per far adottare un atto giuridico. Altri diciotto-ventiquattro mesi possono passare prima dell'attuazione delle direttive da parte degli stati membri. Questi periodi potrebbero rivelarsi troppo lunghi per le questioni legate agli sviluppi dei mercati o alle nuove tecnologie. Considerato l'obiettivo dell'Unione di diventare "l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva al mondo" (Conclusioni della Presidenza, Lisbona 2000), occorre intraprendere ulteriori passi per abbreviare, qualora necessario, l'iter

<sup>12</sup> Si rimanda ai due volumi del Rapporto OCSE sulla regolazione del 1997 e alle *regulatory reviews* nazionali pubblicate fino ad oggi (<http://www.oecd.org/puma>). Sempre in un'ottica comparata, studi recenti ricostruiscono mappe sistematiche delle esperienze nazionali più significative in materia di analisi dell'impatto della regolazione (si veda ad esempio European Policy Centre 2001a).

<sup>13</sup> L'autoregolazione (*self-regulation*) si basa su una collaborazione volontaria tra le parti interessate, eventualmente accompagnata da norme comunitarie che possono inquadrare gli accordi tra le parti. L'uso di accordi volontari è stato praticato in particolare nel campo della regolazione ambientale e delle politiche per la salute e la tutela dei consumatori (COM (2001)130: 14). Sul tema si vedano anche La Spina, Majone (2000: 81-85).

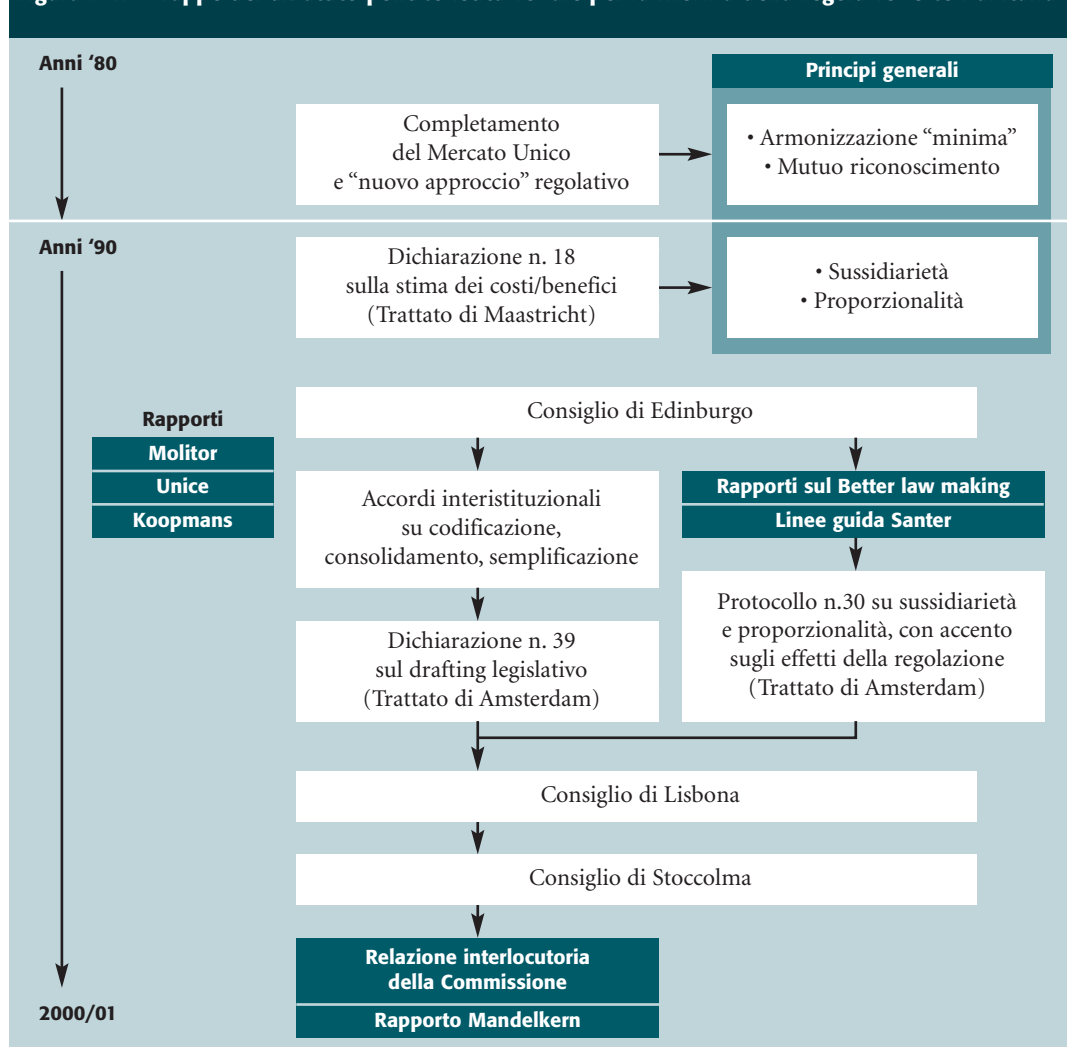
<sup>14</sup> La coregolazione con-

degli atti legislativi. La Commissione considera inoltre alternative o approcci complementari ai propri strumenti legislativi, quali l'autoregolazione<sup>13</sup> e la coregolazione<sup>14</sup>.

Elemento chiave dell'approccio regolativo è comunque il miglioramento della preparazione delle proposte legislative. La valutazione d'impatto deve essere "globale, obiettiva e trasparente" e deve contenere "analisi sia qualitative sia quantitative". Occorre ampliare la consultazione preliminare delle parti interessate e coinvolgere maggiormente la società civile.

Preparazione e consultazione migliori, scelta corretta degli strumenti, una migliore procedura di adozione degli atti legislativi e di loro attuazione e applicazione a livello nazionale possono quindi contribuire, insieme, alla semplificazione e al miglioramento dell'ambiente regolativo. Inoltre, un'attenzione sistematica alla semplificazione e alla valutazione d'impatto devono diventare parte integrante di ogni iniziativa regolativa.

**Figura 11.1 - Tappe del dibattito politico-istituzionale per la riforma della regolazione comunitaria**



## 11.2 Evoluzione dell'analisi di impatto della regolazione: procedure e strumenti

Allo stato attuale sono operativi diversi strumenti per l'analisi di impatto della regolazione comunitaria, sia con riferimento alle nuove proposte, sia con riguardo alla legislazione vigente. In entrambi i casi l'oggetto delle analisi riguarda però i soli effetti sulle imprese, in particolare le piccole e medie imprese (PMI). Non vengono considerate altre categorie di soggetti destinatari (cittadini o pubblica amministrazione), ad eccezione della sperimentazione avviata con il progetto pilota SLIM (vedi oltre) che tuttavia si riferisce soltanto alla regolazione già esistente.

Si tratta quindi comunque di procedure parziali di analisi di impatto della regolazione: una "cassetta di attrezzi" variamente assortita, che tuttavia non dà luogo ad un sistema integrato di AIR comunitaria, come invece le linee di *regulatory reform* approvate a livello UE richiederebbero. Pertanto, sulla base delle esperienze sin qui maturate e delle segnalazioni degli stati membri – che a livello nazionale hanno in molti casi predisposto (anche per dare attuazione delle raccomandazioni OCSE) sistemi di AIR più completi e strutturati di quelli messi in opera in sede comunitaria – la Commissione sta oggi procedendo ad una revisione dell'intero quadro operativo.

In questo paragrafo vengono brevemente descritti i diversi strumenti in uso a partire dalla seconda metà degli anni '80 ed i limiti emersi con riferimento a ciascuna procedura. Il paragrafo successivo si concentra sulle principali azioni innovative promosse nel corso degli anni '90.

### 11.2.1 Business Impact Assessment System (BIAs)

L'avvio dell'esperienza del *Business Impact Assessment System* (BIAs) della Commissione risale al 1986, contestualmente all'istituzione della *task force* sul mercato unico e le PMI (*SMEs task force*). Nell'ambito del programma di attività diretto a migliorare l'ambiente economico delle imprese, veniva segnalato il problema degli oneri eccessivi della regolazione, gravanti soprattutto sulle imprese di minori dimensioni. Così, anche grazie alla sollecitazione del governo britannico, titolare in quel periodo della presidenza del Consiglio europeo, fu approvata la decisione di introdurre una procedura di valutazione "in base alla quale a tutte le nuove proposte si sarebbe dovuta accompagnare una nota contenente stime realistiche dei costi sulle imprese"<sup>15</sup>.

In particolare con la scheda di valutazione – cosiddetta *fiche d'impact* – si intendeva (Commissione europea - DG XXIII 1997):

- accrescere l'attenzione dei servizi della Commissione sulle questioni relative alle imprese, prioritariamente le PMI, prima che una proposta legislativa fosse adottata dai commissari e successivamente presentata al Consiglio dei Ministri e al Parlamento europeo;
- assicurare che queste proposte non aggiungessero carichi ingiustificati sotto il profilo dei costi di adeguamento e degli oneri amministrativi a carico delle imprese;

sente di combinare i vantaggi della legislazione, in particolare il suo carattere prevedibile e vincolante, a quelli della strategia più flessibile della *self-regulation*, in particolare quando la promozione di accordi fra le parti sociali ha bisogno di essere sostenuta da una regolazione quadro (come avviene in molte direttive di "nuovo approccio" che lasciano ai destinatari la possibilità di stabilire in quale modo rispettare gli *standards* prefissati). La coregolazione è stata ad esempio utilizzata nella disciplina delle condizioni di lavoro e di accesso al mercato del lavoro (COM (2001)130: 7).

<sup>15</sup> CEC(1986), Bulletin of the European Community, n. 10, Luxembourg, p. 12.

**Tabella 11.1 - Procedure di analisi di impatto della regolazione a livello UE**

Anno istituzione	Procedura/Azione	Attori responsabili e sedi istituzionali	Innovazioni
<b>Analisi di nuove proposte regolative (ex ante)</b>			
1986	<i>Business Impact Assessment System (BIAs)</i>	Commissione europea: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1986-89 – Task force per il mercato unico e le PMI (SMEs task force)</li> <li>• dal 1989, DGXXIII imprese</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1991: prima riforma</li> <li>• 2000-2002: progetto pilota di revisione</li> </ul>
1998	<i>Business Test Panel (BTP)</i>	Commissione europea: <ul style="list-style-type: none"> <li>• DGXV mercato interno</li> </ul> Stati membri: <ul style="list-style-type: none"> <li>• strutture stabili di consultazione delle imprese</li> </ul>	
<b>Analisi di regolazione esistente (ex post)</b>			
1996	<i>Simplification of Legislation on the Internal Market (SLIM)</i>	Commissione europea: <ul style="list-style-type: none"> <li>• DGXV mercato interno</li> <li>• Comitato consultivo per il mercato interno (IMAC)</li> </ul> Stati membri: <ul style="list-style-type: none"> <li>• piccoli gruppi di lavoro, misti e di settore (funzionari e destinatari della normativa)</li> </ul>	Fasi operative <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. maggio 1996</li> <li>• 2. gennaio 1997</li> <li>• 3. marzo 1998</li> <li>• 4. gennaio 1999</li> <li>• 5. maggio 2001 (in corso)</li> </ul>
<b>Programmi coordinati</b>			
1997	<i>Business Environment Simplification Task Force (BEST)</i>	Commissione europea: <ul style="list-style-type: none"> <li>• DGXXIII imprese</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programma “BEST procedure 2001” per la diffusione nell’UE – fra l’altro – di <i>best practices</i> di BIA</li> </ul>

- fornire ai decisori informazioni sufficienti per dimostrare che si era considerata la prospettiva delle imprese, in particolare quelle di più piccole dimensioni.

Inizialmente la richiesta di analisi di impatto riguardava tutte le proposte legislative, non solo quelle con effetti giudicati rilevanti per la ricaduta sulle imprese. La metodologia prescelta richiamava quella tipica della *compliance costs analysis*<sup>16</sup>, finalizzata alla rilevazione dei soli costi di conformità per le imprese e degli oneri amministrativi.

Divenne però presto chiaro che il sistema così concepito non funzionava. Nel 1987 la Commissione verificò che, sebbene l’introduzione della BIA fosse stata una innovazione positiva, ancora non aveva prodotto risultati adeguati e avrebbe rischiato per questo di diventare un mero onere burocratico, con una incidenza pressoché nulla sull’esito finale del processo decisionale, perdendo così di credibilità sia all’interno della Commissione, sia all’esterno, rispetto agli interessi organizzati (Commissione europea 1987).

<sup>16</sup> Per un approfondimento, si veda il capitolo di De Francesco sul Regno Unito in questo volume.

Nel secondo rapporto di valutazione (1988), la Commissione enfatizzava la necessità di un approfondimento delle analisi di impatto, in particolare una più precisa quantificazione degli effetti, contestualmente ad una migliore integrazione della *fiche* nel processo legislativo. Non solo, quindi, un documento interno alla Commissione, ma un vero e proprio strumento di supporto alla decisione, che avrebbe dovuto accompagnare la proposta legislativa al Consiglio e al Parlamento.

Quanto al disegno istituzionale, la competenza prima affidata alla SMEs *task force* per il monitoraggio del sistema di valutazione, fu trasferita nel 1989 alla nuova DGXXIII, responsabile della politica per le imprese. Uno dei pilastri di tale politica veniva appunto identificato nella “rimozione dei vincoli amministrativi, finanziari, e legali eccessivi, che ostacolavano la creazione e lo sviluppo delle imprese”<sup>17</sup>. Alla *fiche d’impact* veniva perciò riservato un ruolo centrale: legittimata sotto il profilo istituzionale, essa inoltre conferiva alla DGXXIII l’opportunità di monitorare e valutare le attività delle altre direzioni generali (Froud et al. 1998: 58).

Considerando l’esperienza maturata, ed i limiti rilevati, la Commissione propose la prima riforma della BIA nel 1990<sup>18</sup>. La riforma fu resa esecutiva a partire dal 1991<sup>19</sup>.

La richiesta della scheda di valutazione, rivista nel formato (vedi Scheda 11.4), venne limitata alle sole proposte che prevedevano un impatto “significativo” sui costi per le imprese, specialmente le PMI<sup>20</sup>. La riduzione del *target* di iniziative legislative da sottoporre a valutazione di impatto avrebbe ridotto gli oneri a carico della Commissione e prevedibilmente accresciuto la credibilità dello strumento stesso (Froud et al. 1998: 59). Inoltre, l’ambito della scheda di valutazione fu

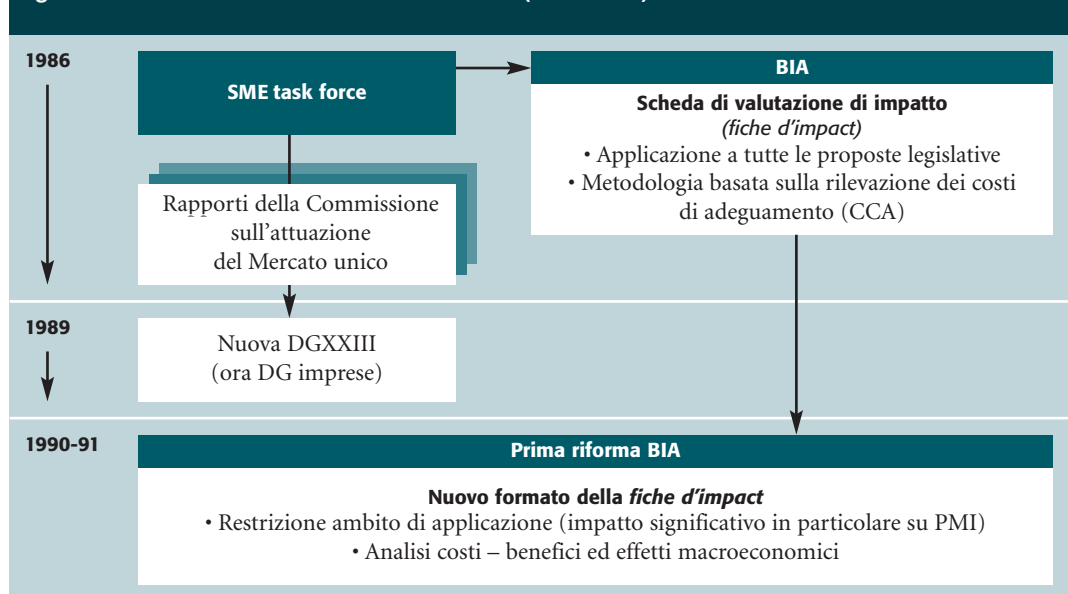
<sup>17</sup> Council Decision 89/490/EEC, Luxembourg.

<sup>18</sup> SEC(1990)2188, Luxembourg.

<sup>19</sup> SEC(1992)1867, Luxembourg.

<sup>20</sup> Non venivano tuttavia specificate – né lo sono tuttora – soglie quantitative (e monetarie) per la stima di tale impatto.

**Figura 11.2 - Il sistema BIA della Commissione (1986-1991)**



esteso a ricomprendere, insieme ai costi di conformità per le imprese, anche gli effetti attesi sull'occupazione, la competitività e gli investimenti. Era infine previsto che la *fiche* dovesse contenere una descrizione delle consultazioni realizzate.

#### Scheda 11.4 - La scheda di valutazione della Commissione europea (Business Impact Assessment Form)

**Impatto della proposta sulle imprese** (con particolare riferimento alle PMI)

**Titolo della proposta**

**Numero di riferimento del documento**<sup>21</sup>

**La proposta**

1. *in considerazione del principio di sussidiarietà: perché è necessaria una legislazione comunitaria in questo settore e quali ne sono i principali obiettivi?*

- quali vantaggi e svantaggi sono individuabili
- sono ipotizzabili alternative alla regolazione? con quali impatti?

**L'impatto sulle imprese**

2. *chi sono destinatari?*

- quali settori di imprese
- di quali dimensioni (qual è la concentrazione di PMI)
- vi sono particolari aree geografiche in cui si concentrano tali imprese?

3. *cosa devono fare le imprese per adeguarsi alla proposta?*

- ove possibile, procedere ad analisi costi/benefici in termini quantitativi o almeno qualitativi
- elenco dei costi di conformità ricorrenti e *una-tantum*
- adempimenti burocratici (nuove procedure)
- nuove tasse
- richieste di monitoraggio e *reporting*

4. *quali sono i possibili effetti macro-economici della proposta?*

- sull'occupazione
- sugli investimenti e la creazione di nuove imprese
- sulla competitività delle imprese
- eventuali effetti indiretti

5. *la proposta contiene misure che tengono conto della specifica situazione delle PMI?*

- si tiene conto del principio *think small first*?

**Consultazione**

6. *elenco delle organizzazioni consultate e sintesi dei punti di vista*

- è possibile o auspicabile per la Commissione tenere conto delle osservazioni emerse? se no, perché?

<sup>21</sup> Assegnato dalla DGXXIII UnitA/1 in base al registro delle BIA complete.

Con il nuovo sistema introdotto negli anni '90, la DGXXIII deve identificare le proposte regolative da sottoporre ad analisi di impatto in una fase preliminare rispetto all'avvio del processo legislativo, a partire dal programma di attività proposto dalla Commissione per l'anno successivo, e in consultazione con il segretariato generale e le DG proponenti. Le proposte selezionate sono indicate nella lista delle nuove proposte legislative, pubblicata e resa disponibile ai soggetti interessati che vogliono partecipare ai processi di consultazione.

L'eventuale accettazione da parte della DGXXIII di una *fiche d'impact* prodotta dalla DG proponente non significa necessariamente l'assenso sulla proposta, piuttosto il riconoscimento dell'adeguatezza della valutazione di impatto secondo gli *standards* richiesti: "valutazione ragionevole e oggettiva della proposta... che riflette le consultazioni



realizzate con le imprese, in primo luogo le PMI” (Commissione europea - DG XXIII 1997).

Nel 1994 il programma della Commissione conteneva 150 proposte, di cui 35 vennero sottoposte a *fiche d’impatto*. Nel 1996 le proposte attese erano 19, di cui 10 inizialmente designate per la valutazione di impatto (Froud et al. 1998: 59).

Il tempo necessario per la preparazione di una *fiche d’impatto* dipende da diversi fattori: il carico di lavoro dei funzionari responsabili all’interno della DG competente, ma anche la durata delle consultazioni, a seconda della complessità dell’iniziativa in esame. In ogni caso, il documento deve essere reso disponibile nel momento in cui la proposta è sottoposta allo studio dei commissari e, successivamente, discussa dalle altre istituzioni comunitarie. Solitamente, la *fiche* viene resa pubblica a questo punto, come appendice della proposta di iniziativa legislativa della Commissione, di cui segue l’iter.

Se una DG non produce una *fiche d’impatto* richiesta, il segretario generale della Commissione ha il potere di bloccare la proposta – “potere significativo visto che in questo caso la materia diviene chiaramente politica piuttosto che amministrativa” (Froud et al. 1998: 59). D’altra parte, la decisione di restringere il *target* di proposte da sottoporre ad analisi di impatto era in primo luogo finalizzata a risolvere questo problema. Non sono tuttavia disponibili dati che rivelino, a partire dal 1991, il grado di ottemperanza delle DG di settore nella produzione delle *fiche d’impatto* richieste. La Commissione semplicemente rende noto il numero di schede di valutazione prodotte per anno: 12 nel 1997; 21 nel 1998; 12 nel 1999 (Commissione europea 2001b: 28).

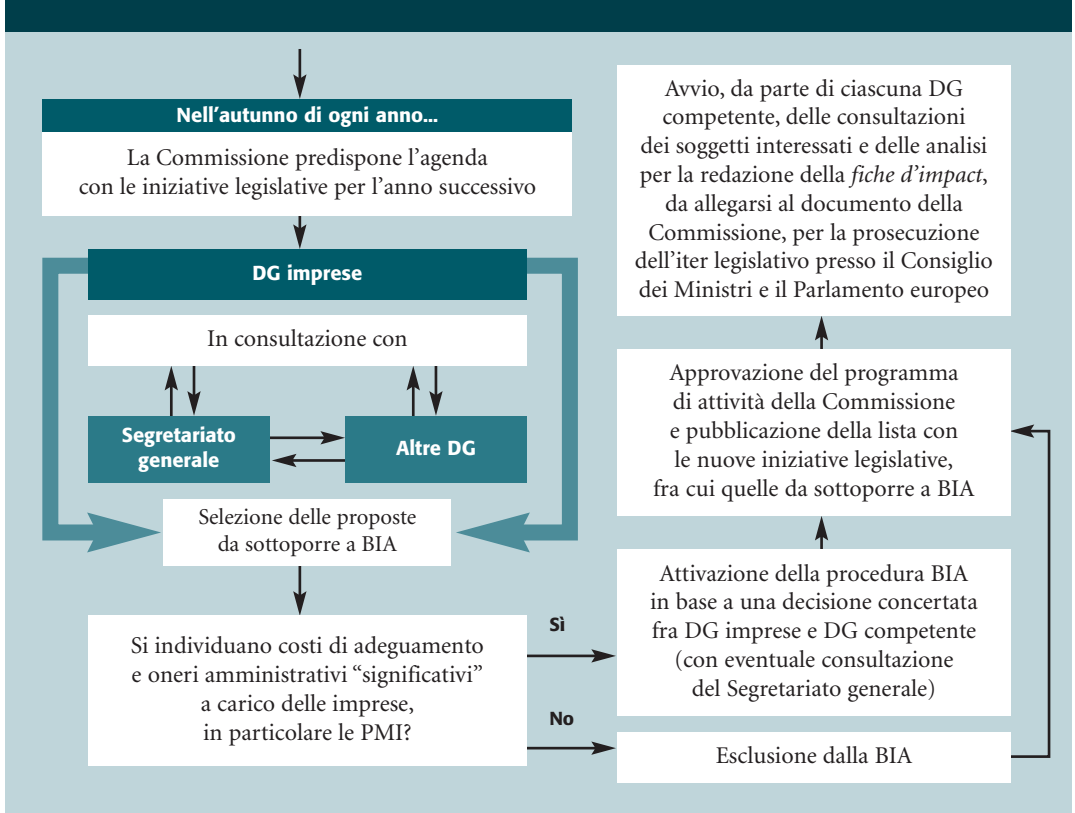
D’altra parte, una delle critiche più frequentemente sollevate all’attuale sistema di valutazione di impatto, soprattutto dai soggetti interessati, ma anche dal Consiglio e dal Parlamento europeo<sup>22</sup>, è la difficoltà di accesso alle informazioni, che rende il processo – contrariamente agli obiettivi dichiarati – in realtà assai poco trasparente. Le *fiche d’impatto* non vengono pubblicate sulla Gazzetta ufficiale, pur se disponibili in allegato ai testi delle proposte legislative o comunque ottenibili su richiesta dai servizi della Commissione.

Allo stato attuale, in ogni caso, permangono forti dubbi sull’efficacia delle tecniche utilizzate. I documenti prodotti – pubblicati per la prima volta nel volume curato dalla Commissione e dalla DGXXIII nel 1997 – sono molto difforni quanto a lunghezza e qualità delle informazioni contenute. Viene registrata una carenza nel dettaglio informativo sui costi, in particolare per le PMI, nonostante sia stata richiesta un’analisi di impatto più approfondita, che ad esempio faccia uso dell’analisi costi-efficacia o, auspicabilmente, dell’analisi costi-benefici per i casi più complessi, specialmente nel settore della politica ambientale (vedi oltre).

Certo è vero che, soprattutto nella prospettiva del “nuovo approccio” (che implica l’indicazione nella proposta regolativa comunitaria dei requisiti minimi, lasciando agli stati membri le opzioni per l’attuazione), risulta estremamente difficile individuare con precisione, e una

<sup>22</sup> In una risoluzione del 1996, il Parlamento europeo (OJ del 28/10/1996, C320, p. 163) faceva richiesta alla Commissione di dare riconoscimento ufficiale e legale alla valutazione del *business impact*.

**Figura 11.2 – Il processo BIA (dal 1991)**



volta per tutte, su quali soggetti ricadano i costi di adeguamento e gli oneri amministrativi. Il basso contenuto informativo delle schede di valutazione è quindi in parte dipendente dalla struttura stessa del processo regolativo comunitario, ma inevitabilmente rappresenta un rischio per la credibilità e la fondatezza delle analisi.

Recependo le segnalazioni degli stati membri (in particolare del governo britannico, che sulla materia ha consolidato una lunga esperienza<sup>23</sup>), il Consiglio dei Ministri e il Parlamento europeo hanno di recente iniziato ad occuparsi con maggior interesse del problema. Già dal 1997 sono state inoltrate richieste alla Commissione per procedere ad una nuova revisione del sistema BIA, che preveda un maggior utilizzo dell'analisi costi-benefici<sup>24</sup>.

La Commissione ha inoltre discusso con i governi nazionali e il Parlamento europeo le modalità attraverso le quali il sistema BIA possa essere utilmente integrato nei sistemi di valutazione nazionali e applicato da questi ultimi nell'analisi della regolazione comunitaria. Peraltro, nell'ultima relazione interlocutoria presentata al Consiglio di Stoccolma a marzo 2001 (Commissione europea 2001a: Allegato VI), la Commissione riconsidera il problema dell'eccesso di valutazioni qualitative riportate nelle *fiche d'impact* e del sottodimensionamento di stime quantitative sui costi di conformità. Un'altra criticità nuovamente sottolineata riguarda la non efficacia del sistema BIA sul pro-

<sup>23</sup> Si rimanda a De Francesco in questo volume.

<sup>24</sup> Risoluzione del Consiglio dei Ministri del 9/12/1996 sul *Programma integrato della DGXXIII* (OJ C n. 18 del 17/1/1997). Decisione del Consiglio dei Ministri del 9/12/1996 sul *Terzo Programma pluriennale per le PMI 1997-2000* (OJ L 6 del 10/1/1997). European Parliament, *Report on strengthening the BIA System* (PE n A4 0413/96 del 24/4/1997).

cesso decisionale: nonostante il tentativo di razionalizzazione dell'iter, la valutazione di impatto sembra continuare ad intervenire ad uno stadio troppo avanzato della progettazione normativa.

Sebbene il principio della valutazione dei costi della regolazione sembra dunque essersi sostanzialmente affermato nella prassi delle DG, di certo è necessario che la Commissione fornisca linee-guida più dettagliate ai propri servizi sulle metodologie di analisi e le procedure di *reporting*. Ancora manca, ad esempio, un manuale o una guida alla redazione delle schede di analisi di impatto, invece prodotto dalla maggior parte dei paesi che hanno avviato esperienze in tale direzione<sup>25</sup>. La DG imprese ha soltanto prodotto *Guidance notes* molto generali che illustrano criteri di riferimento per la compilazione della *fiche d'impact*, senza annotazioni di dettaglio (che siano in qualche misura vincolanti) sulle metodologie da seguire. Ciascun servizio, di conseguenza, procede discrezionalmente e, di fatto, caso per caso (European Policy Centre 2001b). Inoltre, gli stessi funzionari responsabili della BIA presso le diverse direzioni generali non dimostrano di avere competenze specifiche in materia di valutazione economica, né vengono supportati da esperti di altre DG o da consulenti esterni. Neppure sono previsti corsi di formazione ad hoc o investimenti di risorse in tale direzione.

In considerazione di tali problematiche, per rafforzare gli strumenti operativi e l'*expertise* in materia, anche al fine di elaborare la nuova strategia di *better regulation* richiesta dal Consiglio di Lisbona, la Commissione ha di recente avviato un progetto pilota di revisione dell'attuale sistema BIA<sup>26</sup>. Il progetto, che si concentra al momento su cinque iniziative legislative, proseguirà fino al febbraio 2002, ma i primi risultati sono attesi per settembre 2001.

Una delle idee-forza della attuale DG imprese consiste nel mutuare l'esperienza inglese del *think small first*, chiedendosi già in fase di preparazione della proposta se questa sia compatibile con i fabbisogni e i vincoli per le imprese, in particolare le PMI (Radaelli 1998: 137-138). Se non lo fosse, bisognerebbe allora almeno considerare soglie di applicazione della proposta, oppure deroghe o esenzioni per le PMI.

In effetti, la compartimentalizzazione della Commissione rappresenta uno dei principali ostacoli alla possibilità che tale logica possa essere efficacemente diffusa alle altre DG<sup>27</sup>. Infatti, anche la recente fusione (in atto dal 1° gennaio 2000) delle ex DG PMI, Industria e Innovazione in un'unica DG Imprese, se da un lato sottolinea la natura del sistema BIA come strumento prioritariamente rivolto al mondo economico, dall'altro lato non assicura di per sé – in mancanza di una ulteriore standardizzazione delle linee di azione – una maggiore efficacia dello strumento, prima di tutto all'interno della Commissione.

La proposta di riforma presentata lo scorso novembre 2000 dalle organizzazioni di imprese riunite nella Fair Regulation Campaign (attiva dall'aprile 1999 per iniziativa delle Camere di commercio britanniche e delle federazioni di PMI, nonché dalle controparti con sede a Bruxelles) lamentava ad esempio l'inadeguatezza della decisione di confermare la DG imprese quale responsabile del progetto pilota. Questa scelta è stata giudicata non sufficiente a porre le premesse per

<sup>25</sup> Si vedano gli altri capitoli del volume.

<sup>26</sup> European Commission, DG imprese, *Pilot Project on BIA*, [http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/bia/ppbia\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/bia/ppbia_en.htm).

<sup>27</sup> È bene sottolineare che, l'entrata in funzione di un nuovo Collegio di Commissari nel settembre 1999, è stata accompagnata da una riorganizzazione amministrativa dei servizi della Commissione. Complessivamente, il numero di servizi è passato a 36 ed è stata abbandonata la vecchia numerazione delle DG.

affrontare il problema del coordinamento interno, non disponendo la DG in questione dei poteri necessari per esercitare tale ruolo rispetto alle altre DG<sup>28</sup>.

La scarsa efficacia delle iniziative di valutazione ex ante della regolazione comunitaria viene peraltro amplificata dalla frammentazione degli strumenti utilizzati, introdotti in via incrementale, senza collegamenti con il sistema BIA già operativo, producendo talvolta inutili duplicazioni – come in parte dimostra l'esperienza del *Business Test Panel* (vedi oltre).

### 11.2.2 *Business Test Panel* (BTP)

Quale strumento complementare per migliorare le procedure di analisi preventiva di impatto della regolazione comunitaria sulle imprese europee, il *Business Test Panel* (BTP) venne lanciato dalla Commissione nel 1998, alla luce di alcune iniziative nazionali già consolidate<sup>29</sup>, con l'obiettivo di ampliare le consultazioni dei soggetti interessati e rilevare dati utili per la progettazione normativa.

Secondo la Commissione, “la creazione del *panel d'impresa* deriva dalla necessità di mettere a confronto le prospettive diverse di quanti devono far applicare la normativa e di coloro su cui incide direttamente, cioè le imprese, considerando in particolare i costi che l'applicazione di alcune proposte di nuova legislazione potrebbero comportare” (Commissione europea 1998b: 9). Ciò implica la realizzazione di un dialogo fra regolatori sovranazionali, istituzioni nazionali responsabili dell'attuazione delle misure e destinatari finali (limitatamente, nel caso specifico e nella prospettiva del mercato unico, alle imprese europee).

Il BTP – se istituzionalizzato nella prassi comunitaria – non si sostituirebbe quindi alle pratiche di consultazione già esistenti (libri verdi, documenti di lavoro, riunioni con le parti interessate, comprese le organizzazioni di categoria), ma le integrerebbe, soprattutto nella fase finale di formulazione delle nuove proposte legislative da parte della Commissione, in particolare permettendo di “quantificare” i costi di conformità ed i vincoli amministrativi a carico delle imprese, anche rapportandoli agli eventuali benefici, oltre a specificare possibili “soluzioni alternative” alla regolazione (ivi: 3). Senza “pregiudicare il diritto di iniziativa della Commissione” (ibidem), tale procedura dovrebbe comunque rendere possibile da parte della Commissione eventuali modifiche della proposta legislativa, che tengano conto dei risultati ottenuti con la consultazione del *panel* stesso.

Trattandosi di una struttura stabile di consultazione, il BTP deve essere “rappresentativo” quanto a dimensioni delle imprese coinvolte (grandi, medie e piccole imprese) così come ai settori di attività (compresi il commercio ed i servizi), nonché per l'estensione della copertura geografica (ivi: 4). La rappresentatività del *panel* non è ovviamente da intendersi in senso strettamente statistico, ma basata sulla selezione intenzionale dei casi. La partecipazione dei soggetti avviene in ogni modo “su base volontaria” e “nel rispetto delle regole di riservatezza”: le imprese rispondono in forma anonima (ibidem).

<sup>28</sup> La proposta suggerisce di trasferire il ruolo della supervisione dalla DG imprese al segretariato generale della Commissione (Fair Campaign 2000). Sull'argomento si rimanda al par. 11.3.

<sup>29</sup> Si veda ad esempio il capitolo di Monni sulla Danimarca in questo volume.

Poiché la consultazione del BTP non deve ritardare il processo legislativo, essa si realizza “entro termini rigorosamente definiti” (ivi: 1) e, ove possibile, “utilizzando le strutture esistenti”, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale (ivi: 4).

Per la scelta della modalità di costituzione del *panel* sono state infatti considerate diverse opzioni. Per ragioni di efficacia, la Commissione ha ritenuto che un “approccio decentrato” fosse quello che meglio avrebbe potuto garantire minori costi amministrativi, maggiore attendibilità dei risultati e maggiore efficienza operativa nella gestione delle consultazioni (ivi: 6). Gli stati membri – che in alcuni casi già dispongono di strutture stabili di consultazione – sono responsabili dell’organizzazione pratica del BTP, mentre la Commissione cura il trattamento e l’analisi dei risultati delle consultazioni, resi disponibili anche su internet<sup>30</sup>. Il collegamento fra gli stati membri che decidono di partecipare al progetto pilota e la Commissione viene realizzato attraverso la designazione di referenti presso le amministrazioni nazionali o di organizzazioni di categoria, che ricevono i documenti necessari e li distribuiscono ai membri del *panel*.

Per quanto concerne la scelta delle proposte legislative da sottoporre al BTP, vengono semplicemente indicati i requisiti di un “impatto sensibile sulle imprese” e dell’estensione ad “un’ampia varietà di settori” (ivi: 5). Il questionario-tipo predisposto per la quantificazione dei costi di conformità, distingue fra quelli “a carattere ricorrente e non ricorrente”. Esso offre inoltre alle imprese che rispondono “la possibilità di proporre soluzioni alternative per conseguire lo stesso obiettivo con oneri amministrativi minori per le imprese” stesse (ibidem). È consigliato l’uso dei sistemi di trasmissione elettronica come internet per velocizzare i tempi di realizzazione delle consultazioni.

I risultati del BTP sono sottoposti all’attenzione della DG proponente l’iniziativa legislativa, che ne può o meno tenere conto – specificando comunque i termini delle considerazioni sviluppate – anche rispetto alla formulazione della *fiche d’impact*. Entrambi i documenti sono allegati al documento della Commissione che viene inviato al Consiglio e al Parlamento europeo per l’avvio dell’iter normativo.

A conclusione della fase di sperimentazione, sulla base dei risultati conseguiti, la Commissione – di concerto con gli stati membri e le imprese partecipanti – valuterà l’opportunità di proseguire con l’iniziativa ed eventualmente istituzionalizzare a livello comunitario il BTP. Il rapporto di valutazione, atteso per l’anno 2000, non è stato però ancora pubblicato. D’altra parte, sulla base delle esperienze realizzate, sembra presto per valutare l’utilità del BTP a livello comunitario. Ma un primo elemento di criticità è già emerso: sarebbe infatti auspicabile procedere ad una valutazione parallela dei due progetti pilota, quello relativo al BTP e quello relativo al sistema BIA, al fine di integrarli in un unico sistema di valutazione di impatto della regolazione (ragionevolmente non limitata alla previsione degli effetti sulle sole imprese).

Dal 1998 ad oggi sono state comunque realizzate negli stati membri tre consultazioni del BTP. Contemporaneamente, sullo stesso tema

<sup>30</sup> Ogni stato membro può tuttavia analizzare per proprio conto i risultati della consultazione realizzata a livello nazionale.

del terzo *panel*, è stata avviata dalla Commissione una consultazione in linea che ha utilizzato il sito web “*Dialogo con le imprese*” della DG responsabile per il mercato interno e depositaria, in questa fase pilota, del coordinamento del BTP<sup>31</sup>.

Alla prima consultazione hanno partecipato sette paesi (fra cui l'Italia). L'oggetto riguardava la *direttiva IVA sulla determinazione della persona responsabile del pagamento dell'imposta*, che prevedeva la possibilità per le imprese con attività transfrontaliere, ma prive di una sede permanente nello stato membro di riferimento, di fare a meno di avere un contatto con un rappresentante fiscale *in loco*. Delle circa 1.200 imprese destinatarie del questionario, hanno risposto 525 (43%) – fra grandi, medie e piccole imprese – giudicando lo strumento nel complesso chiaro e di facile compilazione<sup>32</sup>. È stata tuttavia sollecitata da parte di alcuni intervistati una maggiore precisione nell'illustrazione delle conseguenze della proposta regolativa sottoposta a consultazione.

Dalla consultazione è emerso che solo il 31% delle imprese era interessato dalla proposta, in particolare quelle con più di 250 dipendenti, che con maggiore probabilità svolgono attività di *import/export* all'interno dell'UE, soprattutto nei settori manifatturiero e dei servizi. Fra queste, il 40% non riteneva che la proposta avrebbe comportato uno sgravio amministrativo; il 42% che lo avrebbe comportato su base periodica e il 15% lo individuava come una riduzione *in tantum*. Le poche risposte ricevute, inoltre, non consentivano una computazione del risparmio totale di tempo riguardante i requisiti amministrativi connessi alla proposta. D'altro canto, nel 30% dei casi venivano individuati possibili oneri aggiuntivi per le imprese che avrebbero dovuto assumere i rischi del proprio rappresentante fiscale, investendo in attività amministrative e nella formazione del personale. Rispetto ai costi di conformità, la consultazione ne rilevava la natura (cambiamento del *software* nei reparti amministrativo e finanziario e risparmio derivante dalla mancata retribuzione del rappresentante fiscale *in loco*) e la dimensione (relativa soltanto al 13% delle imprese interessate, pari al 4% del totale di quelle partecipanti al test). Tenendo conto di questi risultati, la DG competente non ha introdotto modifiche al testo iniziale dell'intervento regolativo.

Anche in seguito alla seconda consultazione del *panel* di imprese nel 1999, sulla *proposta di emendamento della IV direttiva sulla contabilità*, non sono state apportate modifiche all'iniziativa della Commissione. Infatti, da un lato, la maggior parte delle imprese che hanno risposto al questionario (446 sulle 1.067 interpellate, pari al 42%) è risultata non interessata dalla proposta, dall'altro lato, fra le imprese interessate (solo il 30%), circa l'80% ha stimato irrilevanti i costi di conformità.

La terza esperienza di consultazione, relativa alla *proposta di direttiva sui rifiuti derivanti da attrezzature elettriche ed elettroniche*, si è rivelata più interessante sotto il profilo dei risultati prodotti. Intanto, sebbene solo in termini assoluti, il numero delle imprese consultate è stato più elevato che nei casi precedenti: 611 questionari rilevati, pari

<sup>31</sup> Si rimanda al sito web della DG mercato interno per la sintesi dei risultati delle consultazioni realizzate, disponibili anche in italiano:

[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/update/panel](http://europa.eu.int/comm/internal_market/update/panel).

<sup>32</sup> Il test rileva anche i tempi di compilazione del questionario da parte dell'intervistato.

però soltanto al 35% del totale di quelli inviati nei 10 paesi partecipanti (fra i quali figura ancora l'Italia). In secondo luogo, i dati raccolti sulle imprese (dimensioni e settori) e la quantificazione dei costi di conformità a carico di queste ultime (natura delle spese di adeguamento e calcolo medio del costo monetario per categoria di soggetto destinatario e per paese) descrivono un significativo livello di dettaglio. Infine, vengono proposti suggerimenti volti a migliorare la proposta in esame (condivisione delle responsabilità fra categorie diverse di soggetti: non solo i produttori, ma anche i consumatori e gli enti locali; soppressione o posticipazione dei divieti d'uso dei materiali, fino a che non si sia prodotta una più attenta valutazione dei benefici ambientali e dell'affidabilità dei prodotti sostitutivi).

Analoghi risultati sono stati conseguiti attraverso la consultazione *on-line*, cui hanno partecipato trentadue imprese, fra cui alcune non europee. È evidente, tuttavia, il carattere "accessorio" di questo tipo di rilevazioni, che non possono essere considerate sotto alcun profilo rappresentative (sia dal punto di vista statistico – ma d'altra parte neanche il *panel* risponde a questo requisito – sia sotto il profilo qualitativo, visto il criterio del tutto volontario di adesione all'indagine da parte dei partecipanti al BTP e, conseguentemente, la disomogeneità dei casi collezionati).

A parte i problemi di attendibilità e validità che possono derivare dall'uso del *panel* (nel caso del BTP, non vengono specificate le modalità di selezione dei soggetti partecipanti, lasciate alla discrezione degli stati membri, quindi diversificate a seconda dei paesi e non corrispondenti a criteri standardizzati di selezione intenzionale), non si capisce perché – anche laddove fossero rispettati principi di rigore metodologico – non si debba integrare il BTP nel sistema BIA. Neppure è chiara la necessità di tenere distinte le competenze fra DG mercato interno e DG imprese, responsabili rispettivamente del primo e del secondo strumento di analisi.

Inoltre, i limiti evidenziati dal documento della Fair Regulation Campaign (2000) rispetto alla inadeguatezza della DG imprese nel garantire il coordinamento interno necessario per una efficace messa in opera del sistema BIA, vengono ragionevolmente estesi al BTP. Perché le DG della Commissione che ritenessero opportuno l'utilizzo di un BTP rispetto ad una propria iniziativa legislativa dovrebbero fare riferimento alla DG mercato interno? Questo obbligo viene ritenuto un ostacolo alla prosecuzione rapida delle consultazioni e spesso un vero e proprio impedimento. Nonostante i proponimenti della Commissione e le iniziative attuate, infatti, le organizzazioni di rappresentanza delle imprese ancora ritengono che le consultazioni siano troppo poco estese e il più delle volte intempestive rispetto all'iter del processo decisionale.

Come sottolineano Pelkmans et al. (2000: 487), è inevitabile ricondurre il permanere di questa frammentazione di competenze, che non favorisce l'efficacia del sistema nel suo complesso, alla resistenza dei servizi della Commissione a sottoporre all'esterno, prima che il processo di progettazione sia in una fase avanzata, le proprie proposte legislative. Tale

tendenza non consente il pieno decollo di una AIR comunitaria, che continua ad essere percepita come uno strumento interno alla Commissione, usata spesso troppo in ritardo (e discrezionalmente) per poter essere effettivamente incisiva sul processo di elaborazione dei provvedimenti.

Infine, l'esperienza del BTP comunitario evidenzia molto chiaramente i pericoli di una diffusione non selettiva di "buone pratiche" da un contesto istituzionale ad un altro: utilizzato tutto sommato con successo in Danimarca, ma con una funzione strettamente statistica, il BTP è stato trapiantato dalla Commissione europea entro il più ampio e complesso sistema comunitario con una valenza aggiuntiva, essenzialmente di tipo politico. Lo scopo della Commissione, infatti, sembra innanzitutto orientato a risolvere i problemi di una consultazione generalmente giudicata poco trasparente ed inefficace, inadeguata a legittimare il processo decisionale delle politiche regolative dell'UE. L'adozione mirata del BTP dall'esperienza danese ha perciò – implicitamente – trasformato questo strumento affidandogli una funzione impropria (politico-simbolica, prima che analitico-descrittiva), le cui implicazioni critiche sotto il profilo applicativo e dell'accuratezza informativa risultano chiaramente percepibili.

### **11.2.3 Semplificazione della legislazione per il mercato interno (SLIM)**

Quanto alle iniziative per il monitoraggio e l'analisi ex post della legislazione comunitaria, di sicuro SLIM (*Simple Legislator for the Internal Market*) è quella di maggior interesse.

Lanciato nel 1996 dalla DGXV per il mercato unico, anche il progetto SLIM risponde alla finalità di ridurre i vincoli imposti alle imprese e agli operatori economici, semplificando la legislazione comunitaria in un determinato settore.

La modalità operativa prescelta è quella del lavoro in piccoli gruppi, composti da un presidente nominato dalla Commissione, da un numero limitato di esperti delle amministrazioni nazionali e da rappresentanti delle attività economiche interessate (produttori, organizzazioni professionali, sindacati, gruppi di consumatori). È inoltre prevista la presenza di funzionari della Commissione con la sola funzione di osservatori. I gruppi lavorano per un periodo di tempo limitato (di rado oltre i sei mesi), proponendo soluzioni riferite ad un obiettivo di semplificazione ben chiaro (rapporti finali). L'iniziativa ha carattere volontario: "non tutti gli stati membri o i servizi della Commissione prendono parte ad ogni attività" (Commissione europea 2000b: 8) e le raccomandazioni prodotte, "per quanto spesso convincenti e autorevoli, non sono vincolanti e subiscono la concorrenza di altri fattori nel determinare le politiche da perseguire" (ibidem).

I settori da sottoporre all'esame dei singoli gruppi sono stabiliti in base a suggerimenti degli stati membri, del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, delle organizzazioni commerciali o imprenditoriali, nonché dai servizi della Commissione. "Non vi sono criteri fissi per scegliere settori della legislazione da sottoporre ad esame, né regole immutabili per includere (od escludere) determinati settori... la scelta di un settore può ricollegarsi a difficoltà di attuazio-



ne, ambiguità o incoerenze dei testi, complessità delle disposizioni dovuta a modifiche successive o lungaggini dell'iter procedurale, tali da determinare un livello inaccettabile dei costi e degli oneri amministrativi imposti alle imprese e alle autorità incaricate di far rispettare la legge" (ivi: 4). In generale, la Commissione ha privilegiato legislazioni in vigore da almeno cinque anni, periodo minimo per poter condurre valutazioni sulla fase di implementazione.

Dal 1996 sono stati esaminati quattordici settori legislativi<sup>33</sup> ed è al momento operativa una quinta fase SLIM (avviata a maggio 2001) che contempla tre nuove aree<sup>34</sup>.

Nel primo bilancio dei risultati di cinque anni di attività, la Commissione valuta positivamente l'esperienza SLIM (ne sono prova le continue reiterazioni), pur riconoscendo alcuni elementi di debolezza da superare. Dalle consultazioni con i partecipanti ai lavori di gruppo, i rapporti e risoluzioni del Parlamento europeo<sup>35</sup> e i pareri espressi dal Comitato economico e sociale, emergono le seguenti necessità:

- più chiara definizione degli obiettivi generali di SLIM e del "mandato a semplificare" di ciascun gruppo di lavoro;
- maggiore trasparenza nel processo di selezione dei provvedimenti da semplificare (motivazione delle richieste da parte dei proponenti, motivazione dell'eventuale rifiuto da parte della Commissione, consultazione fra Commissione e stati membri in seno al Comitato consultivo per il Mercato interno – sottosezione dell'IMAC e consultazioni eventuali con il Parlamento europeo);
- maggiore trasparenza nell'organizzazione delle attività dei gruppi di lavoro (stesura verbali di riunione; produzione di rapporti "lampo" da rendere disponibili sul sito web nei due-tre giorni successivi ad ogni riunione; pubblicazione di rapporti intermedi e finali);
- la rappresentatività dei gruppi non può essere garantita dall'inclusione in ciascuno di essi di rappresentanti di tutti gli stati membri (questo ne aumenterebbe le dimensioni, penalizzandone l'efficienza operativa); ciononostante, la Commissione propone di aumentare la trasparenza dei lavori intensificando le interazioni nell'ambito dell'IMAC, che si riunirà all'inizio e alla fine di ogni fase, prima di adottare formalmente i rapporti dei diversi gruppi;
- dare rapido seguito alle raccomandazioni formulate dai gruppi di lavoro, seguendo l'iter delle proposte legislative in seno al Consiglio e al Parlamento<sup>36</sup>: fissazione da parte della Commissione dell'obiettivo di presentare proposte entro sei mesi dalla presentazione di un rapporto SLIM e invito a Consiglio e Parlamento a sviluppare dispositivi atti a garantire che le proposte di semplificazione vengano approvate rapidamente;
- sviluppo di sinergie tra le diverse iniziative in tema di miglioramento del quadro regolativo, per migliorare l'efficacia degli stessi programmi di semplificazione.

Se i risultati di SLIM sembrano per un verso incoraggianti, soprattutto per il metodo di lavoro adottato che valorizza il processo di costruzione del consenso e le interazioni all'interno dei singoli gruppi,

<sup>33</sup> Una tabella di riepilogo, con l'esito delle decisioni assunte da ciascun gruppo di lavoro nell'ambito dei diversi settori considerati, è ricostruita da Pelkmans et al. (2000: 494-495). I settori selezionati sono stati:

- (1996/I fase) Intrastat, riconoscimento dei diplomi, piante ornamentali, prodotti da costruzione;
- (1997/II fase) imposta sul valore aggiunto, fertilizzanti, nomenclatura combinata per il commercio estero, servizi bancari;
- (1998/III fase) normativa in materia di assicurazioni, coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, direttiva sulla compatibilità elettromagnetica;
- (1999/IV fase) diritto delle società, sostanze pericolose, prodotti in imballaggi preconfezionati.

<sup>34</sup> V fase SLIM (maggio 2001): pesticidi, spedizioni di rifiuti radioattivi, cosmetici.

Si rimanda alla pagina internet per aggiornamenti sull'evoluzione del lavoro dei gruppi di esperti ([http://www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/update/SLIM](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/update/SLIM)).

<sup>35</sup> *Crowley Report*, A4-0108/97 adottato il 9/4/1997.

<sup>36</sup> Nelle prime tre fasi di SLIM, la Commissione ha proposto interventi legislativi in sei degli undici settori considerati. In media tra il rapporto SLIM e la relativa proposta intercorrono circa undici mesi. Il Consiglio e il Parlamento

permangono criticità in parte trascurate nella relazione della stessa Commissione. Infatti, se da un lato il problema della legittimazione politica del processo di innovazione – e quindi la sua efficacia – richiama in misura crescente l'attenzione delle istituzioni, dall'altro lato non viene per niente affrontato il problema dell'affidabilità e riproducibilità delle analisi.

Mancano del tutto riferimenti ad una metodologia comune, che orienti e giustifichi le raccomandazioni prodotte nei rapporti finali. Il problema della trasparenza, in questo senso, può anche essere interpretato come scarsa pubblicità delle procedure di valutazione, che determina un basso grado di sistematicità delle analisi. Le raccomandazioni SLIM finali vengono semplicemente elencate, con considerazioni di tipo qualitativo, senza dar luogo a quantificazioni in termini di costi e benefici dell'impatto potenziale delle nuove misure di semplificazione proposte<sup>37</sup>.

In assenza di tali parametri di misurazione, risulta peraltro assai difficile la possibilità di valutare opzioni alternative. Non è tra l'altro affatto chiaro il motivo per cui valutazioni ex ante (come quelle condotte con le procedure BIA e BTP) ed ex post della regolazione (il caso SLIM in esame) debbano fare riferimento a *standards* metodologici non omogenei.

#### **11.2.4 Business Environment Simplification Task Force (BEST)**

Istituita dalla Commissione in seguito al mandato del Consiglio europeo di Amsterdam (1997), la *task force* per la semplificazione dell'ambiente regolativo in cui operano le imprese – denominata appunto BEST, dall'acronimo inglese – è composta da rappresentanti del mondo economico, delle amministrazioni pubbliche nazionali, nonché da esperti accademici. Anche per la BEST, l'obiettivo è l'individuazione di opzioni per migliorare la regolazione, rimuovendo in primo luogo gli ostacoli ingiustificati che sono di impedimento allo sviluppo delle imprese europee e, in particolare, delle PMI.

Anche se il focus dell'attenzione continua ad essere limitato agli effetti sulle imprese, si tratta – in questo caso – del primo tentativo di promuovere a livello UE un programma di azioni coordinate, nel cui ambito le analisi di impatto – preventivo e successivo – della regolazione rivestono una posizione centrale.

Infatti, sulla base del rapporto finale della BEST presentato nel maggio 1998, e su richiesta del Consiglio, la Commissione ha proposto il nuovo piano d'azione *Promoting Entrepreneurship and Competitiveness*, successivamente approvato dal Consiglio dei Ministri dell'industria il 29 aprile 1999<sup>38</sup>. Nel piano d'azione la Commissione indica per la prima volta una prospettiva integrata, trasversale ai diversi settori di politiche comunitarie che presentano aspetti rilevanti sotto il profilo dell'impatto sulle imprese. In particolare, uno dei temi affrontati riguarda il miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione nelle interazioni con l'imprenditoria. La Commissione condivide inoltre il parere della BEST secondo cui la scelta dei metodi per conseguire una maggiore efficienza del processo legislativo, lo snelli-

hanno tuttavia adottato soltanto tre di queste proposte (Intrastat, piante ornamentali, nomenclatura combinata per il commercio estero), con un processo durato rispettivamente ventiquattro, sette e due mesi (Commissione europea 2000b: 8).

<sup>37</sup> Sul punto, si veda l'esempio citato da Pelkmans et al. (2000: 496) sulla normativa in materia di fertilizzanti.

<sup>38</sup> Conclusioni del Consiglio Industria del 29/4/1999, rif. 7422/99.

mento delle procedure e la riforma della normativa rivesta un ruolo strategico nelle politiche perseguite ad ogni livello nell'UE, sia da parte delle istituzioni comunitarie, sia da parte degli stati membri (Commissione europea 1998c).

Per perseguire tali obiettivi, la Commissione affida al segretariato generale la funzione di garantire che tutte le nuove iniziative di regolazione comunitaria soddisfino i test di sussidiarietà e proporzionalità, rispondano ad appropriate consultazioni con tutte le parti in causa e riportino la valutazione ed il calcolo delle ripercussioni e delle conseguenze in particolare sulle PMI.

Al fine di dare attuazione alle raccomandazioni della BEST, il piano d'azione della Commissione propone un calendario, con le date alle quali avviare gli interventi a livello comunitario, nazionale e regionale. La lista dei progetti lanciati nel 2001 nell'ambito della "BEST *procedure*" è finalizzata alla diffusione di *best practices* all'interno dell'UE. L'analisi di impatto della regolazione è uno dei punti di forza del processo di innovazione. In particolare in questo campo, la DG per le imprese sta curando il *benchmarking* delle diverse procedure BIA al momento operanti negli stati membri, in collaborazione con l'OCSE.

L'azione della Commissione si limita però in questo settore alla diffusione – più che alla creazione – dell'innovazione. Molti degli stati membri – in ottemperanza alle raccomandazioni dell'OCSE – propongono infatti soluzioni più avanzate di quelle al momento operative entro il contesto comunitario. Certamente i caratteri strutturali del sistema regolativo UE non consentono una mera trasposizione di queste soluzioni. A livello comunitario l'analisi di impatto presenta complessità maggiori, dovute alla molteplicità dei sistemi di *policy* di riferimento (e quindi dei livelli di governo e delle categorie di soggetti coinvolti), che devono essere affrontate nella loro specificità.

### **11.2.5 Altri strumenti di valutazione dell'impatto**

Le difficoltà di introdurre entro il contesto regolativo dell'UE un sistema strutturato e coerente di analisi (preventiva e successiva) di impatto della regolazione sono in parte correlate alla frammentarietà del quadro normativo di riferimento sulla materia. Infatti, la previsione nel trattato CE di specifiche regole vincolanti per la valutazione degli effetti della regolazione in alcuni settori di politiche (ad esempio la politica ambientale o, più recentemente, le politiche sociali) ha in parte facilitato la diffusione dell'innovazione all'interno della Commissione.

L'obiettivo di ricomporre nell'ambito di un quadro di riferimento unitario un vero e proprio sistema di AIR comunitaria dovrebbe tenere conto anche di questi strumenti, che peraltro estendono l'ambito di analisi fino a ricomprendere categorie di soggetti destinatari diversi dalle sole imprese:

#### **11.2.5.1 L'analisi costi/benefici in materia di politica ambientale**

Diversamente da quanto accade per il sistema BIA, che non è disciplinato da prescrizioni vincolanti, nel campo della regolazione

ambientale l'uso dell'analisi costi-benefici è espressamente richiesto dall'art. 174 (ex art. 130R) del Trattato CE. Tale articolo obbliga la DG ambiente a tenere conto, nella predisposizione delle politiche, “dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione”.

Se le conseguenze sono significative, bisogna procedere con la predisposizione di una scheda di valutazione di impatto ambientale (VIA), che deve essere redatta da ogni DG interessata, sulla base delle linee-guida predisposte dalla DG ambiente (che ha anche formulato un codice di condotta interno per i servizi della Commissione). L'obiettivo, in questo caso, è di promuovere “orizzontalmente” la *issue* della salvaguardia ambientale in tutte le aree di politiche comunitarie, praticando una metodologia di valutazione comune da applicarsi sia alle nuove proposte legislative, sia a quelle vigenti.

### **11.2.5.2 Linee-guida in materia di politica sociale (occupazione, salute umana e protezione dei consumatori)**

Sebbene non vi siano riferimenti espliciti nel Trattato CE circa la valutazione dell'impatto delle proposte regolative sull'occupazione, l'art. 127 prescrive di tenere conto dei livelli di occupabilità. A tal fine, la DG di settore ha messo a punto delle linee-guida basate su tecniche di analisi statistica ed econometrica per valutare l'impatto delle politiche dei fondi strutturali.

Infine, per rispettare gli artt. 152 e 153 del Trattato CE, la DG salute e protezione dei consumatori ha redatto *guidelines* per la valutazione ex ante degli impatti potenziali di ogni nuova proposta regolativa sulla materia. In questo caso vengono però consigliate soltanto tecniche qualitative.

## **11.3 Le proposte di innovazione per una AIR comunitaria**

Nonostante i meriti delle riforme avviate a livello comunitario, è evidente che diverse questioni rimangono ancora aperte e che l'AIR comunitaria è un obiettivo da precisare.

Certamente l'enfasi posta dalla Commissione sulla rilevanza dell'analisi di impatto configura quest'ultima come parte essenziale e ineliminabile del programma di *regulatory reform* da attuarsi a livello UE. Tuttavia, taluni sostengono – e in parte possiamo concordare con questa valutazione – che non si sia oltrepassato finora un piano “virtuale” di intervento, tranne che nel caso della valutazione delle politiche ambientali (Pelkmans et al. 2000). Da un lato, le azioni promosse hanno fondamentalmente fallito lo scopo iniziale di rendere più efficace il funzionamento del mercato unico e incidere sulla competitività. Dall'altro lato, manca un monitoraggio sistematico sull'uso (e la produzione) delle analisi di impatto all'interno della Commissione<sup>39</sup> e, più in generale, da parte dei *policy makers*.

Le criticità più evidenti sono state altresì evidenziate dalla stessa Commissione nell'ultima relazione presentata al Consiglio europeo di

<sup>39</sup> Il primo rapporto sul sistema di valutazione di impatto della Commissione europea – DGXXIII pubblicato nel 1997 semplicemente produce una raccolta delle *fiche d'impact* completate. Non vengono avanzate considerazioni circa l'efficacia di tali analisi rispetto all'evoluzione del processo di *policy making* per ciascuna proposta regolativa, né esplicitate osservazioni sull'ottemperanza dei servizi della Commissione nella produzione delle *fiche d'impact* richieste dall'allora DGXXIII (oggi DG imprese).

Stoccolma (Commissione europea 2001a: 3-4). Si rimane però, nuovamente, al livello di indicazioni generali, che non vengono ancorate ad uno studio dettagliato della situazione esistente: non è chiaro se e come i servizi della Commissione utilizzino le analisi costi-benefici; in base a quali criteri decidano che tipo di metodi utilizzare; se le risorse – di personale e finanziarie – disponibili siano o meno sufficienti per la produzione delle schede di impatto e come eventualmente si intenda ottimizzarle sotto il profilo quantitativo e qualitativo.

La Commissione si limita a reiterare un giudizio critico rispetto alla fase di formulazione delle proposte legislative, che ancora viene ritenuta carente soprattutto sotto il profilo dell'approfondimento dell'analisi economica per la valutazione di impatto e dell'estensione dei processi di consultazione (nodi critici che, riproposti a partire dalla riforma BIA degli anni '90 in quasi tutti i documenti ufficiali, rimangono ancora sul tappeto).

Quanto alla metodologia, la Commissione ribadisce la necessità di ancorare l'analisi dei costi di conformità a stime quantitative, che tengano conto non solo dei costi, ma anche dei benefici. Quanto alle consultazioni, viene presa in considerazione l'ipotesi di non limitare le categorie di soggetti alle sole imprese (piccole o grandi), ma di approfondire possibili modalità operative per un più ampio coinvolgimento di altri soggetti sociali (cittadini), ad esempio mediante la valorizzazione della comunicazione via internet<sup>40</sup>.

Questi strumenti dovrebbero consentire un'indagine più attenta – da integrarsi nelle schede di valutazione – circa la praticabilità di soluzioni alternative alla regolazione.

L'attenzione della Commissione è inoltre diretta all'estensione delle analisi di impatto anche alla legislazione vigente. La Commissione si impegna a realizzare valutazioni periodiche dei risultati e delle conseguenze della regolazione, in cooperazione con le amministrazioni dei governi nazionali e gli attori sociali coinvolti (ivi: 9-10). In questo campo, insiste sulla necessità di introdurre con maggiore sistematicità elementi di semplificazione (valorizzando l'esperienza SLIM), oltre che velocizzare le attività già avviate per la codificazione e rifusione dei testi ufficiali ed il consolidamento informativo<sup>41</sup>.

Per dare nuovo vigore alla strategia di *better regulation*, infine, la Commissione considera il problema del disegno istituzionale, concordando sull'opportunità di procedere ad una riforma amministrativa. A partire dalla struttura esistente all'interno del segretariato generale e dai meccanismi attuali di coordinamento, l'obiettivo indicato è la creazione di una rete di semplificazione e di controllo interno che possa elaborare modalità di condivisione delle *best practices*. Non vengono però avanzate precisazioni di merito sull'AIR.

Sulla stessa linea è il Rapporto iniziale del Gruppo Mandelkern, che tuttavia sembra affrontare gli stessi problemi in maniera più incisiva di quanto faccia la Commissione, formulando raccomandazioni e proposte ad hoc. In particolare la sezione di *background* relativa all'analisi di impatto<sup>42</sup>, partendo da una descrizione delle finalità e degli elementi chiave di AIR desumibili dalle esperienze internazionali più

<sup>40</sup> Studi specifici sono al momento in corso presso la Commissione, in collaborazione con il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni. Inoltre, per quanto riguarda l'uso di internet come mezzo per promuovere un *policy making* interattivo, la Commissione ha di recente attivato il *Business Feedback Mechanism* (BFM), un data-base che, grazie all'intermediazione di 41 *Euro Info Centres* (EICs), raccoglie segnalazioni sollevate dalle imprese sulle politiche del mercato interno e sugli altri settori collegati (MARK-A4@cec.eu.int).

<sup>41</sup> Sull'argomento la Commissione sottolinea l'urgenza dell'approvazione di un accordo interistituzionale.

<sup>42</sup> I capitoli di *background* – sintetizzati nelle raccomandazioni contenute nel Rapporto iniziale Mandelkern (2001) – non sono ancora un prodotto ufficiale del Gruppo ma, con questa precisazione, possono essere resi pubblici.

consolidate e riferendosi alle linee-guida dell'OCSE, presenta un modello per l'AIR comunitaria<sup>43</sup>. Lo stesso tentativo viene condotto sul tema delle consultazioni da parte dei rappresentanti del governo danese (vedi oltre).

Per le considerazioni sinora avanzate, le proposte di innovazione vengono concentrate in primo luogo su una maggiore strutturazione del processo di AIR nell'ambito del *law making* comunitario. Già la *Guide to Better European Regulation* del Cabinet Office britannico<sup>44</sup> muoveva in questa direzione, innanzitutto per fornire suggerimenti utili ai funzionari nazionali incaricati di seguire le politiche comunitarie. Similmente, la proposta di riforma della BIA presentata dalle organizzazioni di imprese europee nell'ambito della Fair Regulation Campaign (2000) e il rapporto elaborato di recente dallo European Policy Centre (2001b<sup>45</sup>).

In sintesi, l'orientamento generale è di schematizzare il processo di AIR prevedendo fasi distinte:

### - fase 1: AIR preliminare

È l'avvio del processo, che segue la proposta nello sviluppo dell'iter legislativo. A questo stadio, dovranno essere identificati i principali rischi o problemi che si intendono affrontare con la proposta di intervento e, in modo approssimativo, indicati i settori o i soggetti sui quali si suppone ricadranno i principali effetti, e la natura di questi ultimi. Inoltre, si dovrà procedere ad un primo esame dei costi e dei benefici già conosciuti ed ipotizzare possibili opzioni rilevanti (anche alternative alla regolazione).

L'analisi preliminare ha un carattere fortemente esplorativo ed è finalizzata al reperimento di informazioni, da precisarsi man mano che il processo di *policy making* va avanti all'interno della Commissione. È a tale scopo che devono essere utilizzate le consultazioni<sup>46</sup>. Inoltre, in virtù del principio della condivisione delle responsabilità, ciascuno stato membro ha il dovere di contribuire al reperimento di tutte le informazioni utili.

Il risultato dell'analisi preliminare dovrebbe infine costituire parte integrante dei dossier predisposti per la consultazione delle diverse direzioni generali della Commissione competenti sulla materia (*inter-service consultation*).

### - fase 2: AIR avanzata

Una volta che il dossier è sottoposto al collegio dei Commissari per l'adozione, l'analisi preliminare deve essere sviluppata e approfondita, in particolare aggiungendovi una valutazione – preferibilmente quantitativa – dei costi e dei benefici associati a ciascuna opzione, nonché una sintesi dei risultati delle consultazioni.

Infine, dovrebbero essere esplicitate considerazioni circa l'appropriatezza della proposta rispetto all'*acquis communautaire* e valutazioni rispetto ai tempi di implementazione e di revisione. Poiché la praticabilità della messa in opera è un prerequisito essenziale per l'efficacia dell'intervento, l'analisi avanzata di impatto deve includere analisi dei costi e dei benefici associati ad ogni fase di implementazione.

<sup>43</sup> Curata dai rappresentanti del governo inglese, da parte sull'AIR del Rapporto Mandelkern è assimilabile alla *checklist* già presentata nella *Guide to Better European Regulation*, pubblicata dalla Regulatory Impact Unit del Cabinet Office (<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation>).

<sup>44</sup> Vedi nota precedente.

<sup>45</sup> Si ringrazia Bruce Ballantine, *Senior Policy Advisor* dello European Policy Centre, per le informazioni e i chiarimenti gentilmente forniti sul tema in occasione del Seminario internazionale organizzato dal Progetto finalizzato AIR (Roma – Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 15 giugno 2001).

<sup>46</sup> Su questo punto la proposta della Fair Campaign sottolinea l'utilità del BTP e in generale auspica il coinvolgimento di rappresentanti ed esperti dei settori economici interessati (2000: 3).

L'analisi così completata verrà allegata e pubblicata alla proposta della Commissione.

### - fase 3: AIR a livello di Parlamento europeo

Anche gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo devono essere sottoposti ad analisi di impatto. Tali interventi, infatti, possono apportare modifiche sostanziali alle iniziative della Commissione e vanno dunque valutati<sup>47</sup>.

Quanto all'intreccio fra processo AIR e *policy making*, viene ribadita la natura di strumento informativo delle schede di valutazione, che devono supportare le decisioni del Consiglio dei Ministri. Si prevede infatti che l'esame in Consiglio dei Ministri possa avvenire solo quando le iniziative della Commissione siano corredate delle analisi AIR (preliminare o avanzata, ove ritenuto necessario in base all'entità dell'impatto stimato<sup>48</sup>).

Nel modello ipotizzato, non vengono avanzate considerazioni specifiche in merito alle strutture responsabili dell'AIR (le singole DG della

<sup>47</sup> Aspetto sottolineato anche nell'ambito della Fair Regulation Campaign (2000).

<sup>48</sup> Su questo punto, lo European Policy Centre (2001b) ipotizza delle soglie monetarie il cui superamento dovrebbe imporre la realizzazione di una AIR: al di sopra di 100 milioni di Euro quali costi annuali (di adeguamento e/o di altro tipo) o di 500 milioni di Euro quali costi economici complessivi.

## Scheda 11.5 - Riepilogo delle raccomandazioni per l'AIR comunitaria (Rapporto iniziale del Gruppo Mandelkern – capitolo di *background* sull'AIR)<sup>49</sup>

### 1. Linee-guida generali

L'AIR è innanzitutto un processo che, pur mettendo capo alla produzione di un documento (la scheda di valutazione), non va identificato e ridotto a quest'ultimo. Seguendo le indicazioni dell'OCSE, l'AIR deve prevedere:

- una chiara definizione del rischio o del problema che si intende affrontare, esplicitando sia perché è necessaria un'azione legislativa, sia a quale livello di governo la stessa debba essere assunta
- una descrizione e giustificazione delle diverse opzioni di intervento considerate, includendo le alternative alla regolazione
- per ogni opzione, l'identificazione delle categorie di soggetti interessati (privati e pubblici) e una valutazione, ove possibile quantitativa ma almeno qualitativa, dell'impatto potenziale – espresso in vantaggi e svantaggi – sulle stesse categorie
- un elenco dei soggetti consultati e delle modalità di consultazione, oltre ai risultati delle consultazioni realizzate<sup>50</sup>
- una stima del ciclo di vita dell'intervento e considerazioni circa la necessità o meno di prevedere fasi di revisione
- particolare attenzione all'impatto sulle PMI e su ogni altra categoria di soggetti investita in maniera sproporzionata dall'intervento
- esplicitazioni circa l'adeguatezza della proposta rispetto all'*acquis communautaire*
- indicazioni sulla fattibilità della messa in opera, includendo costi e benefici associati alle fasi di implementazione di breve o medio-lungo termine

### 2. Contenuti di dettaglio, processo e attori

Viene inoltre ribadito che:

- per tutte le proposte regolative devono essere considerate opzioni alternative alla regolazione, includendo i punti di vista degli interessati
- la Commissione è responsabile delle valutazioni di impatto per tutte le proposte con effetti regolativi
- Commissione, Parlamento, Consiglio, Stati membri, imprese, organizzazioni non governative e altre parti sociali devono collaborare per l'elaborazione di criteri chiari finalizzati ad un maggior utilizzo di alternative alla regolazione al livello comunitario
- Commissione, Parlamento e Consiglio devono assicurare che le opzioni prescelte rispettino i criteri democratici
- Commissione, Parlamento e Consiglio devono assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, attendibilità e proporzionalità nella formulazione, implementazione e monitoraggio delle opzioni di *policy* prescelte

<sup>49</sup> Ns. rielaborazione dal testo provvisorio predisposto dal governo inglese, divulgabile.

<sup>50</sup> Per i dettagli si rimanda al capitolo di *background* sulle consultazioni curato dai danesi (vedi oltre).

- l’AIR deve essere preparata in primo luogo dai funzionari della Commissione, i quali vengono tuttavia affiancati dal supporto tecnico di un centro di *expertise*, utilizzando l’analisi economica e i risultati della ricerca scientifica, oltre che avvalendosi degli input segnalati dalle imprese e dalle altre categorie di soggetti interessati
- una analisi preliminare di AIR (che identifica i principali rischi/problemi, settori/attori coinvolti, impatto potenziale, possibili opzioni di intervento) deve essere prodotta prima che la proposta sia sottoposta alla consultazione fra le DG della Commissione
- una analisi più dettagliata (che ripropone gli item più rilevanti già descritti nella versione preliminare AIR, unitamente all’analisi costi/benefici) deve essere prodotta dalla Commissione prima dell’adozione della proposta da parte del collegio dei Commissari, a meno che l’analisi preliminare non abbia dimostrato che quest’ultima non produce impatti rilevanti sulle categorie di soggetti interessati (il documento finale non deve comunque essere particolarmente lungo o complesso)
- devono essere sottoposti ad analisi di impatto anche gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo
- il Consiglio non deve esaminare la proposta fintanto che non sia stata prodotta l’analisi dettagliata AIR
- la Commissione deve procedere a revisione dell’analisi dettagliata AIR sia dopo la lettura del Parlamento, sia dopo l’adozione di una posizione comune del Consiglio

Commissione), né viene affrontato il problema del coordinamento interno – sia alla Commissione (non è chiaro se il ruolo oggi svolto dalla DG imprese permarrrebbe), sia alle istituzioni comunitarie – e solo genericamente accennata la questione del coordinamento esterno, con i governi degli stati membri e gli altri soggetti interessati (vedi Scheda 11.5).

Il tema viene rimandato alle indicazioni più generali illustrate nel capitolo di *background* curato dalla Germania sulle strutture per la *regulatory reform*.

Confermando l’integrazione dell’AIR nell’ambito del disegno più generale di riforma della regolazione – ispirato ai principi del *better, simpler and less* – la soluzione proposta ipotizza un modello complessivo di *management* della regolazione, nel quale sono comprese, oltre alla semplificazione, anche competenze e responsabilità per le analisi di impatto (*ex ante* ed *ex post*). Due comunque i punti fermi:

- in primo luogo, i responsabili delle *reviews* devono essere diversi dai soggetti istituzionali responsabili allo stato attuale del processo legislativo;
- secondariamente, è necessario costituire uno staff di personale specializzato, altamente qualificato<sup>51</sup>.

Viene perciò confermato il ruolo fondamentale svolto nelle direzioni generali dalle unità operative che si occupano del *drafting* legislativo (le quali dispongono del migliore *know-how* sulla materia), ma si sottolinea l’opportunità di procedere alla costituzione di unità specializzate (da attivarsi in ciascuna DG), incaricate espressamente delle attività di *regulatory review* (AIR, ma anche semplificazione, codificazione, ecc.), Inoltre, un organismo centrale, indipendente dalle direzioni generali, con poteri vincolanti, dovrebbe presiedere alla verifica incrociata di tutte le attività, o almeno di quelle relative agli interventi di maggiore rilevanza. È tuttavia lasciata aperta la decisione circa la natura di tale organismo vincolante, se da stabilirsi all’interno o all’esterno della Commissione (ad esempio presso la Corte dei conti e/o nel segretariato generale<sup>52</sup>). In ogni caso, all’interno della Commissione, tale potere andrebbe assegnato al Presidente<sup>53</sup> o ad un Commissario delegato sulla materia, che possa far valere il proprio ruolo nel Collegio dei Commissari. Una istituzione

<sup>51</sup> Su questo punto ribadiamo che al momento non vi sono investimenti da parte della Commissione per la formazione del personale incaricato (vedi anche European Policy Centre 2001b, che sottolinea l’urgenza di avviare iniziative in proposito).

<sup>52</sup> Come propongono, in linea con la Commissione, sia la Fair Campaign (2000), sia lo European Policy Centre (2001b). Rispetto al modello della Fair Campaign, lo European Policy Centre ipotizza la costituzione di uno specifico *Regulatory Assessment Office* all’interno del segretariato generale, responsabile di fissare regole comuni vincolanti, anche di tipo metodologico, per la redazione delle AIR e di fornire supporto tecnico ai funzionari incaricati delle diverse DG di settore, organizzando specifici corsi di formazione,



che viene citata come esempio è il Congressional Budget Office (CBO) degli Stati Uniti<sup>54</sup>. Inoltre, viene ribadito il ruolo centrale da assegnare al Parlamento europeo, soprattutto nelle analisi di impatto e in considerazione dell'ampliamento dell'uso della procedura di co-decisione.

Peraltro, stimato il carico delle attività di valutazione – che non si esauriscono una volta approvata la proposta regolativa, ma che ne seguono l'intero ciclo di vita – da un lato viene confermata la prassi già vigente (vedi il sistema BIA) di mantenere il *target* delle proposte da monitorare ristretto a quelle che presentano impatti di portata maggiore (numero dei soggetti coinvolti, tipo di effetti, cambiamenti organizzativi); dall'altro lato, per risolvere il problema della credibilità dell'intero processo, viene contemplata l'ipotesi di applicare sistemi di *review* differenziati, utilizzando i metodi più qualificati in non oltre il 10% dei casi.

Infine, la questione delle consultazioni. Sull'argomento, le iniziative comunitarie – sebbene in un quadro non ancora del tutto armonico, soprattutto per la frammentazione degli interventi – provvedono una strumentazione articolata. Infatti, anche il capitolo di *background* curato dalla Danimarca nell'ambito del Rapporto Mandelkern non propone particolari innovazioni. Un punto fondamentale sul quale stanno lavorando sia gli esperti del Gruppo Mandelkern, sia la Commissione è comunque l'introduzione di sistemi più ampi di coinvolgimento dei soggetti da consultare e, soprattutto, più tempestivi rispetto alle fasi del processo decisionale. È a tutti chiaro che la restrizione delle consultazioni agli operatori economici, come avviene nell'attuale sistema BIA o nei questionari del *panel* d'impresa, rappresenti un limite di fondo che deve essere superato. Per arrivare ad una forma sistematica di AIR comunitaria è infatti cruciale considerare non solo l'impatto sulle imprese, ma anche su categorie diversificate di cittadini e attori sociali, fino ad arrivare alle pubbliche amministrazioni nazionali, che sono responsabili dell'attuazione dei provvedimenti.

Il modello esemplificato individua la convenienza di costituire – soprattutto per le valutazioni dei costi di conformità e degli oneri sociali incluse nelle analisi di impatto – strutture stabili di consultazione composte da rappresentanti dei settori sociali (come avviene in Gran Bretagna e in Danimarca). Tale scelta potrebbe tuttavia introdurre elementi di incertezza circa la validità e l'attendibilità dei risultati di consultazioni realizzate con simili metodi. Analogamente, nessun criterio di validità e di attendibilità verrebbe garantito dal solo uso delle consultazioni via internet. Inoltre, la configurazione di un modello basato su strutture stabili di consultazione (ad esempio mediante l'uso di *panel* di soggetti "rilevanti") potrebbe comportare il rischio della "professionalizzazione" dei consultati i quali, interpellati sistematicamente, si sentirebbero investiti di una sorta di funzione rappresentativa e tenderanno ad esprimere il punto di vista di interessi precostituiti, dando luogo a problemi di unilaterale e parzialità dell'informazione.

Se utilizzate in questo senso, dunque, le consultazioni, ancorché allargate, potrebbero svolgere un ruolo eminentemente simbolico, di scarsa efficacia rispetto agli esiti del processo decisionale, piuttosto usate strumentalmente per legittimare proposte già sul tappeto e

diffondendo l'*expertise* e promuovendo la cooperazione inter-servizio. Secondo questo modello, la decisione finale di accettare o rifiutare una AIR, sulla base degli *standards* fissati, spetterebbe comunque al segretariato generale. Presso la Corte dei conti, invece, si prevede la costituzione di un *Regulatory Audit Bureau*, responsabile della supervisione dell'intero processo nell'ambito di tutte le istituzioni comunitarie.

<sup>53</sup> Anche il Rapporto BEST (1998) proponeva la costituzione di una *Better Regulation Unit* che riferisse al Presidente della Commissione.

<sup>54</sup> Si veda il capitolo di Sarpi sugli Stati Uniti in questo volume.

quindi addirittura dannose sotto il profilo della qualità della regolazione e della democratizzazione del processo decisionale stesso. Quest'ultima questione rimane largamente inesplorata. Il richiamo più volte reiterato nei documenti ufficiali della Commissione circa la necessità di fare maggior ricorso alla consultazione non è suffragato da indagini sistematiche che evidenzino i limiti delle attività sinora messe in opera. Il problema in generale si pone rispetto alle pratiche di consultazione strutturata (comitati), ma ancor più nel caso delle analisi di impatto.

Per quanto nessuna modalità di consultazione sia valida in assoluto e ciascuna tecnica debba essere adattata al caso specifico (settore regolativo) e al momento dell'indagine (fase preliminare o di messa a punto della proposta da adottare), sarebbe bene che venissero esplicitati alcuni criteri generali di cui tenere conto per la scelta del metodo. Una simile configurazione è del tutto assente in sede UE. Non si sa nulla delle tecniche adottate nel sistema BIA; elementi di criticità sono stati già evidenziati con riguardo all'impostazione del BTP.

## 11.4 Conclusioni

Molti fattori dunque, in primo luogo l'asistematicità e la parzialità delle metodologie di analisi adottate e degli strumenti operativi, nonché la frammentazione dell'assetto istituzionale per il coordinamento, la realizzazione e il monitoraggio delle analisi di impatto della regolazione, rendono l'esperienza sinora maturata dalla Commissione europea esemplare innanzitutto sotto il profilo delle "lezioni negative" dalle quali apprendere.

I principali elementi di criticità riguardano:

- *la mancanza di un quadro legislativo unitario di riferimento per l'AIR e di una struttura responsabile con poteri vincolanti di coordinamento*

Non vi sono nei trattati regole vincolanti, solo in materia ambientale l'art. 174 del Trattato CE fa espressamente richiesta di utilizzare l'analisi costi-benefici per la valutazione di impatto. Neppure esiste una direttiva specifica della Commissione che obblighi le DG di settore a fare analisi sistematica dell'impatto della regolazione. Per questo, le responsabilità di coordinamento affidate oggi alla DG imprese (per il sistema BIA) e alla DG mercato interno (per il BTP e il programma SLIM) sono di carattere essenzialmente organizzativo, non vincolanti rispetto alle altre DG ed inoltre limitate quanto a dotazione di risorse sia materiali che umane da destinare all'attività.

- *lo sbilanciamento a favore di un approccio legalistico-formale di riforma della regolazione e non di governo del ciclo di vita delle politiche comunitarie*

Dal 1993 la Commissione pubblica dei rapporti annuali sul *Better law making*, che presentano una valutazione complessiva sullo stato dell'arte delle riforme avviate per il miglioramento della qualità della regolazione, a partire dall'applicazione dei principi di sussidiarietà e

proporzionalità. L'accento è però in particolare posto sui principi del *drafting* legislativo, sugli strumenti di semplificazione, ricodificazione e consolidamento dei testi normativi. Solo nel 1997 la Commissione ha pubblicato il primo documento di valutazione del sistema BIA, che però semplicemente colleziona tutte le schede prodotte dal 1986. Non esistono dati che rilevino il grado di ottemperanza delle DG settoriali nella produzione delle schede di valutazione, né considerazioni circa l'efficacia delle analisi rispetto al processo decisionale e ai problemi della messa in opera. Soltanto con il Consiglio di Stoccolma (2001) è stata posta la questione del rafforzamento dell'attuazione delle politiche comunitarie anche attraverso sistemi integrati di analisi di impatto. Ma in concreto non c'è ancora nulla di operativo.

- *lo scarso rigore scientifico delle analisi*

Nelle intenzioni, le analisi di impatto dovrebbero essere prevalentemente di tipo quantitativo, ma l'esperienza sino ad oggi è stata deludente. I pochi dati disponibili – soprattutto con riferimento al sistema BIA – riflettono un evidente grado di approssimazione delle rilevazioni e la predominanza di considerazioni di tipo qualitativo, spesso non suffragate da attendibili evidenze empiriche. Problemi di validità dei risultati e di trasparenza delle procedure si pongono anche rispetto alle rilevazioni utilizzate per le consultazioni. Senza dimenticare che, al momento, le analisi di impatto considerano i soli effetti sulle imprese, tralasciando altre categorie di soggetti destinatari ugualmente rilevanti (cittadini, pubbliche amministrazioni).

L'AIR comunitaria rimane quindi ancora un obiettivo da realizzare e per molti aspetti l'esperienza della Commissione risulta arretrata rispetto alle innovazioni già sperimentate dagli altri paesi passati in rassegna in questo volume. La lezione forse più interessante che però deriva da tale caso di studio è quella del pericolo di attivare strumentazioni di AIR (o "proto-AIR", dato il loro carattere di parzialità) senza sciogliere il nodo del disegno istituzionale e, con esso, quello del *management* della regolazione. Certamente l'AIR è soltanto uno strumento empirico di supporto alla decisione politica, finalizzato a rendere il processo regolativo più trasparente e controllabile. Non può essere investito della responsabilità di riformare le istituzioni, anzi ha bisogno di linee di riforma più ampia entro le quali essere collocato. Ciononostante, in un quadro di politiche per la riforma regolativa, l'AIR diventa un prerequisito strategico per fronteggiare la complessità dei processi di governo e democratizzare le *expertise* aprendole al confronto pubblico. Da qui l'importanza delle consultazioni e la pubblicità dei risultati.

La complessità del sistema politico UE e le caratteristiche della regolazione comunitaria (regole comuni che devono essere applicate in quindici – per ora, ma destinati ad aumentare – ordinamenti nazionali e locali diversificati) impongono una progettazione ad hoc, che sia appropriata alle specificità del processo decisionale a livelli multipli di responsabilità politica e di governo tipico dell'UE. Affrontare efficacemente il problema della riforma della regolazione, pertanto, e con essa l'introduzione a regime dell'AIR, non sembra possibile senza pro-

cedere di pari passo con la riforma istituzionale e amministrativa. In questo senso, è auspicabile che l'AIR diventi parte integrante di un progetto di rinnovamento del sistema regolativo comunitario, che risolva il deficit di fiducia nei confronti delle istituzioni e delle politiche comunitarie. Si tratta di un banco di prova difficile, sul quale tuttavia le istituzioni comunitarie e le comunità nazionali e locali devono necessariamente – e in tempi brevi – confrontarsi per individuare soluzioni operative efficaci. La sfida riguarda la legittimità stessa delle regole comuni, a partire dal mercato unico.

Già nell'ultimo documento della Commissione (presentato al Consiglio di Stoccolma 2001) veniva posto il problema del rafforzamento dell'implementazione delle politiche anche attraverso sistemi integrati di analisi di impatto della regolazione. Tuttavia, non venivano fornite in quella sede indicazioni specifiche in proposito. Il tema è ripreso dal *Libro bianco sulla governance europea* pubblicato a fine luglio 2001 (Commissione europea 2001c). Fra le azioni proposte – sulle quali rimane aperto il dibattito sino al 31 marzo 2002 – il maggiore ricorso ad agenzie europee di regolazione separate dalla Commissione e competenti su ambiti specifici. Tali agenzie, se dotate di poteri regolativi autonomi (sull'argomento si vedano anche La Spina, Majone 2000: 254-272), potrebbero in prospettiva essere i soggetti principali dell'AIR comunitaria, avvalendosi di un *know-how* settoriale di alto livello tecnico e alleggerendo da responsabilità regolative una Commissione oramai troppo appesantita da competenze sempre più estese.

Qualunque sia la scelta – anche considerando l'idea di rafforzare il segretariato generale della Commissione discussa nel par. 11.3 – allo stato attuale è importante registrare l'incremento della salienza del tema ed anche del grado di politicizzazione del dibattito, che lasciano ipotizzare l'apertura di una finestra di opportunità decisionale senza precedenti nell'agenda istituzionale comunitaria. Esiste una spinta fortissima da parte del mondo economico perché si passi presto dal piano delle riforme virtuali a quello delle azioni concrete. L'impegno della Fair Regulation Campaign sulla *issue* dell'AIR comunitaria è un esempio significativo in tale direzione.

Il lavoro avviato dalla Commissione Prodi per l'elaborazione del *Libro bianco sulla governance europea* (Commissione europea 2001c), che contempla anche l'obiettivo della riforma amministrativa, dovrebbe riuscire a sintetizzare le pressioni sinora manifestate e le proposte di innovazione elaborate sia da parte dei governi nazionali, che dalle organizzazioni imprenditoriali, dal Parlamento europeo e dai comitati di esperti. Tali proposte mostrano un significativo grado di convergenza, recependo le esperienze internazionali più consolidate nel tentativo di adattare alla realtà del sistema politico UE. Rispetto ai passi da compiere, la prospettiva strategica dovrebbe essere quella di utilizzare l'AIR per migliorare, insieme alla qualità della regolazione, il governo delle politiche pubbliche e la legittimità delle istituzioni comunitarie.

## Bibliografia

- BEST (1998), *Final Report of the Business Environment Simplification Task Force*, vol. I e II, Luxembourg.
- Cini M. (1996), *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU Administration*, Manchester, Manchester University Press.
- Commissione europea – DG XXIII (1997), *Improving the Quality of Legislation for Business. The European Commission's Business Impact Assessment System (BIAS)*, Bruxelles.
- Commissione europea (1985), *Completing the Internal Market*, CEC(1985)310.
- Commissione europea (1987), *First Report by the Commission on the Realisation of the Objectives of the Community Action Programme for SMEs*, COM(1987)238.
- Commissione europea (1988), *Second Report by the Commission on the Realisation of the Objectives of the Community Action Programme for SMEs*, COM(1988)64.
- Commissione europea (1992), *The Internal Market After 1992: Meeting the Challenge*, Sec(92) 2044, Bruxelles, Ottobre (Rapporto Sutherland).
- Commissione europea (1995), *Legiferare meglio 1995. Rapporto della Commissione al Consiglio europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla semplificazione e sulla codificazione*, CSE(1995)580 def.
- Commissione europea (1996a), *Legiferare meglio 1996*, CSE(1996)7 def.
- Commissione europea (1996b), *Terzo programma pluriennale per le piccole e medie imprese (PMI) nell'Unione europea (1997-2000)*, COM(1996)98 def.
- Commissione europea (1998a), *Better Law making 1998. A Shared Responsibility*, COM(1998) 715 final.
- Commissione europea (1998b), *Panel d'impresa. Progetto pilota*, COM(1998)197 final.
- Commissione europea (1998c), *Risposta della Commissione al rapporto e alle raccomandazioni della task force BEST*, COM(1998)550 def.
- Commissione europea (2000a), *Un Libro bianco sul sistema di governo europeo. "Approfondire la democrazia europea". Programma di lavoro*, SEC(2000)1547/7 def., 11 ottobre 2000.
- Commissione europea (2000b), *Primo bilancio dei risultati dell'iniziativa SLIM*, COM(2000)104.
- Commissione europea (2001a), *Interim Report from the European Commission to the Stockholm European Council. Improving and simplifying the regulatory environment*, COM(2001)130 def.
- Commissione europea (2001b), *Creating an entrepreneurial Europe. The activities of the EU for SMEs*, COM(2001)98 final.
- Commissione europea (2001c), *La Governance europea. Un Libro bianco*, COM(2001)428 def., del 25/7/2001.
- Consiglio europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000), *Conclusioni della Presidenza*.
- European Policy Centre (2001a), *Assessing Costs and Benefits of Government Activity. Regulatory Impact Analysis*, Bruxelles, 2001.
- European Policy Centre (2001b), *Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity*, Occasional Paper, in corso di stampa.
- Fair Regulation Campaign (2000), *Reforming the BIA System. A proposal by European Business Organizations*, Bruxelles.

- Froud J., R. Boden, A. Ogus, P. Stubbs (1998), "Assessing Regulatory Compliance Costs in the EC", in Froud J., R. Boden, A. Ogus, P. Stubbs, *Controlling the Regulators*, MacMillan Press, London, pp. 55-70.
- Koopmans Report (1995), *The Quality of EC Legislation. Points of consideration and proposals*, Mimeo.
- La Spina A., G. Majone (2000), *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna.
- Majone G. (1995), "La crescita dei poteri regolativi nella Comunità europea", *Rivista italiana di Scienza politica*, n. 3, pp. 409-439.
- Majone G. (1996) (Ed.), *Regulating Europe*, Londra, Routledge.
- Mandelkern Report, *Initial Report on Better Regulation*, , marzo 2001.
- Metcalfe L. (1996), "Building capacities for integration: the future role of the Commission", *Eipascope*, n. 2, pp. 2-8.
- Molitor et al. (1995), *Report of the Group of independent experts on legislative and administrative simplification*, COM(1995)288.
- Pelkmans J., S. Labory, G. Majone (2000), "Better EU Regulatory Quality: Assessing Current Initiatives and New Proposals", in Galli G., J. Pelkmans (Eds.), *Regulatory Reform And Competitiveness In Europe, Volume 1: Horizontal Issues*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Elgar, pp. 461-526.
- Pelkmans J., J.M. Sun (1994), "Towards a European Community regulatory strategy: lessons from learning-by-doing", in OECD, *Regulatory cooperation for an independent world*, Paris.
- Radaelli C. (1998), "Semplificare la regolazione dell'Unione europea", in Cassese S., G. Galli (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, il Mulino, pp. 113-159.
- Santer J. (1995), *General Guidelines for Legislative Policy*, SEC(1995)2255.
- UNICE (1995), *Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform. The Unice Regulatory Report*, Bruxelles, Unice.

# Conclusioni

## 12.1 Uno sguardo d'insieme

È tempo di tirare le fila di questo viaggio nel mondo dell'AIR. Gli scopi di questo capitolo sono quelli di fornire un quadro riassuntivo della comparazione e di enucleare le lezioni emergenti dai dieci studi del caso presentati in questo volume. Prima di procedere all'identificazione delle lezioni è bene dare uno sguardo d'insieme al campione dei dieci casi utilizzando alcune semplici tabelle<sup>1</sup>. Nel loro insieme, le tabelle indicano la presenza di una famiglia anglo-sassone, dove la metodologia e la prassi dell'AIR sono maggiormente sviluppate. Le cinque tabelle mostrano però che anche paesi al di fuori di questa famiglia possono dotarsi di strumentazioni di tutto rispetto. Come mostrano i dati su paesi fra loro così diversi come Messico e Danimarca. Si evidenzia quanto emerge in modo esemplare dall'analisi di Alessandra Caldarozzi sul Messico: l'AIR non è un lusso per paesi con amministrazioni pubbliche di primissimo livello, ma un processo di riforma del sistema regolativo alla portata di qualsiasi democrazia. A conferma di questo, basti riflettere sul fatto che guide all'AIR sono state proposte dall'Unione Europea e dall'OCSE ai paesi candidati all'accesso nell'Unione (SIGMA 2001).

Ma cosa dicono le tabelle in dettaglio? La tab. 12.1 illustra quanto sia diffusa la determinazione politica per l'analisi di impatto. In tutti i

<sup>1</sup> Diverse voci delle tabelle di questo capitolo riprendono quelle di un lavoro presentato dalla Commissione Europea come materiale di riferimento per il BEST procedure workshop, Bruxelles, 26 Giugno 2001. La differenza è che la Commissione si è basata sulle informazioni fornite dai governi, mentre le tabelle qui presentate si basano sulla ricerca empirica.

### 12.1 - La determinazione politica

	Me	Can	US	Aus	UK	Dan	Fr	Ger	Ola	UE <sup>1</sup>
Esiste un impegno ben definito a livello politico (per esempio tramite una legge) a fare AIR	P	P	P	P	P	P	P	P	P	A <sup>2</sup>
Esiste una guida all'AIR	P	P	P	P	P	P	P	P	P	A
Programmi di formazione all'AIR	ND	P	A <sup>3</sup>	P	P	P	A	ND	A	A

Legenda: P = presente A = assente ND = informazione non disponibile

<sup>1</sup> Per le caratteristiche del caso UE non possiamo parlare di AIR in senso proprio. La maggior parte delle considerazioni si riferiscono al sistema BIA della Commissione.

<sup>2</sup> Il quadro legislativo è frammentato. Non vi sono nei trattati regole che impongano un'AIR. E neppure esiste una direttiva specifica che obblighi a fare analisi sistematica dell'impatto della regolazione.

<sup>3</sup> Nel 1998 l'OMB propose delle sessioni formative. Non risulta alcuna attività formativa in corso.

paesi considerati i governi si sono presi l'impegno verso i cittadini di controllare la regolazione, tipicamente con una legge che definisce obbligatorietà, scopi e ambiti di impiego dell'AIR. L'eccezione è rappresentata dall'Unione Europea (UE), dove il quadro legislativo è al momento frammentato e inconcludente, come illustrato da Sabrina Cavatorto nel capitolo 11. E infatti le più recenti proposte a livello comunitario puntano a definire uno schema di direttiva per l'AIR, chiarendone i presupposti legislativi.

Tutti i paesi esaminati sono dotati di una guida AIR, rivista e aggiornata regolarmente nei paesi che hanno iniziato l'analisi di impatto da almeno un decennio, mentre l'UE non ha ancora una vera e propria guida, ma un serie di proto-strumentazioni limitate ad alcuni aspetti del processo regolativo. Infine, va segnalato che l'impegno per l'AIR si concretizza in programmi specifici di formazione, un punto segnalato regolarmente nelle *regulatory reviews* dell'OCSE. Esiste qualche eccezione, come quella olandese. Qui si preferisce investire in un numero ristretto di figure professionali dentro l'*help desk*, come mostra Fabrizio De Francesco, ma non esistono veri e propri programmi di formazione. Nel Regno Unito, all'opposto, i programmi di formazione hanno rilievo anche pubblico, e la loro inaugurazione può essere utilizzata dai ministri competenti per dare segnali politici e correzioni di rotta per l'AIR. Ciò testimonia l'alto profilo della formazione in questo paese. Gli Stati Uniti sono probabilmente un caso a parte: pur non essendo molto attivi sul fronte della formazione, la specializzazione del personale avviene direttamente a livello delle agenzie regolative, che sono letteralmente imbottite di economisti sicuramente aggiornati sull'analisi costi-benefici.

Nella tab. 12.2 sono riportate le caratteristiche del processo regolativo e i meccanismi per il controllo di qualità del medesimo. Il tema del governo del processo andrebbe affrontato con un respiro ampio. Non si tratta affatto di vedere se esiste un organo – “cane da guardia” e neppure si può ridurre la questione al quantum di potere assegnatogli. La funzione di controllo di un processo è cosa concettualmente diversa dalla presenza o assenza di un controllore “forte” – un punto sul quale si tornerà fra un attimo parlando delle lezioni. Ma limitandoci alle informazioni presentate dalla tab. 12.2, va osservato come in quasi tutti i paesi esista un locus di responsabilità “alta” per l'AIR. Negli Stati Uniti, la struttura responsabile del controllo dell'AIR è l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), situato all'interno dell'Office of Management and Budget (OMB). Attualmente, l'OIRA dispone di 25 professionisti ed opera a stretto contatto con il Vice-Presidente (quindi occupa una posizione molto alta). Il corrispondente organo inglese ha una cinquantina di dipendenti e opera con un *budget* annuale di circa 2,3 milioni di sterline (anno 2001). Anche in questo caso, la posizione dell'organo è nel cuore del sistema di governo, vale a dire nel Cabinet Office. Diversamente, in Olanda si è fatta la scelta di non creare una struttura di controllo di questo tipo per massimizzare la cooperazione “in orizzontale” fra i ministeri.



Il controllo di qualità si avvale di meccanismi diversi fra loro. In un’accezione ampia, il controllo si sposa con la trasparenza e il dialogo delle istituzioni con cittadini, parlamento e imprese. Per questo è importante che il governo renda conto periodicamente di cosa si è fatto (e non fatto), delle riforme necessarie e dei nuovi obiettivi da raggiungere. Quasi tutti i paesi anglo-sassoni hanno un rapporto annuale sull’AIR, mentre nel Regno Unito lo “stato dell’arte” viene periodicamente analizzato dalla Better Regulation Task Force. La Commissione Europea ha fatto qualche sforzo in questo senso con la pubblicazione dei rapporti su “legiferare meglio” ma in mancanza di un vero sistema di AIR anche questo rapporto resta monco di molte parti.

A livello di rapporti istituzionali, è importante che le analisi di impatto siano parte integrante della comunicazione delle proposte di legge dal governo al parlamento. Come evidenziato dalla tab. 12.2,

## 12.2 - Processo AIR e controllo di qualità

	Me	Can	US	Aus	UK	Dan	Fr	Ger	Ola	UE
Esiste una struttura centrale responsabile per il monitoraggio e controllo della qualità dell’AIR	P	P	P	P	P	P	P	A	A <sup>4</sup>	A
Presenza di una <i>regulatory review</i> dell’OCSE	P	A	P	P	A	P	A	A	P	A
Il governo pubblica un rapporto annuale sull’AIR	A	P <sup>5</sup>	P	P	A <sup>6</sup>	ND	A	ND	A	A <sup>7</sup>
L’AIR viene comunicata al parlamento prima che si inizi a discutere il progetto di legge	P	P	P	P	P	P	A	P	P	P
I risultati dell’AIR sono resi pubblici contestualmente all’approvazione delle leggi	ND	P	P	P	A	P	A	P	A	A <sup>8</sup>
Esistono indicatori e-o un dibattito esplicito sulla performance dell’AIR	A	P	P	ND	P	ND	A <sup>9</sup>	ND	A	ND
Il costo annuale delle analisi di impatto è noto	A	ND	P <sup>10</sup>	ND	ND	ND	A	ND	A	A

Legenda: P = presente A = assente ND = informazione non disponibile

<sup>4</sup> Come illustrato nel capitolo sull’Olanda, i meccanismi di controllo sono diffusi fra diversi ministeri. Non esistono unità centrali per la qualità dell’AIR come in molti altri paesi. Esistono molti controlli di qualità (da quello del Ministero della Giustizia a quello del Consiglio di Stato) anche se non è detto che il controllo diffuso olandese sia efficace.

<sup>5</sup> Ogni ministero presenta al parlamento un rapporto sulle prestazioni (*departmental performance report*).

<sup>6</sup> Non esiste un rapporto annuale del governo sull’AIR. Tuttavia, la Better Regulation Task Force valuta regolarmente lo stato dell’arte in settori specifici.

<sup>7</sup> Dal 1993 la Commissione pubblica dei rapporti annuali sul *Better law making*, che presentano una valutazione complessiva sullo stato dell’arte delle riforme avviate per il miglioramento della qualità della regolazione, a partire dall’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. L’accento è però in particolare posto sugli strumenti di semplificazione, ricodificazione consolidamento dei testi normativi. Solo nel 1997 la Commissione ha pubblicato il primo documento di valutazione del sistema BIA, che però semplicemente colleziona tutte le *fiche d’impact* prodotte dal 1986. Non esistono dati che rilevino il grado di ottemperanza delle DG settoriali nella produzione delle schede di valutazione, né considerazioni circa l’efficacia delle analisi prodotte.

<sup>8</sup> La *fiche d’impact* non viene pubblicata in Gazzetta anche se disponibile in calce alle proposte di direttiva.

<sup>9</sup> Esistono tuttavia segnali di insoddisfazione per il mancato decollo dell’AIR in questo paese.

<sup>10</sup> Nel 1987 l’EPA (agenzia di protezione dell’ambiente) analizzò 15 delle sue AIR concludendo che i 10 milioni di dollari investiti per svolgerle avevano ridotto il costo delle norme elaborate di 10 miliardi di dollari.

questa è prassi comune per tutti i paesi OCSE, anche se in Francia la difficile attuazione dell’AIR non consente di rispondere affermativamente a questa domanda. Il processo regolativo dovrebbe inoltre concludersi con la comunicazione ai cittadini e agli altri soggetti interessati dei risultati dell’AIR. Diversi paesi si stanno attrezzando in questo senso, prevedendo che una sintesi delle conclusioni dell’analisi di impatto sia resa pubblica contestualmente all’approvazione delle leggi. A livello europeo, sarebbe utile considerare la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell’AIR quando una direttiva viene approvata dal Consiglio. Le *reviews* dell’OCSE sono un altro strumento – più *soft* ma senza dubbio utile – per stimolare il dibattito. È sintomatico che in occasione della presentazione della *review* dell’Italia nel 2001, i maggiori telegiornali e quotidiani abbiano preso lo spunto per discutere le prestazioni del sistema regolativo.

Le ultime due righe della tab. 12.2 contengono informazioni su un aspetto ancora troppo sotto-dimensionato del processo. Dato che un dibattito diffuso e la valutazione sistematica dell’AIR sono due fra le migliori garanzie di qualità, i governi dovrebbero valutare anche il costo dell’AIR e spiegare ai cittadini se e perché ne valga la pena. Tuttavia sono ancora troppo pochi i casi (e anche in questi casi troppo poche sono le informazioni) in cui esiste un dibattito sulla *performance* dell’AIR e una serie di dati annuali sui costi delle analisi di impatto.

L’ambito dell’AIR varia notevolmente da paese a paese, come indicato dalla tab. 12.3. Due sono i punti da sottolineare. Anche se la selettività dell’AIR varia da paese a paese, emerge che è un grave errore fare analisi dei costi e dei benefici “di tutto e su tutto”. Il punto verrà ripreso più avanti con riferimento alle lezioni da apprendere. Ora basti riflettere sul fatto che anche in Canada e nel Regno Unito, paesi che senza dubbio hanno un’esperienza ragguardevole di analisi di impatto, non si analizzano più di un centinaio di casi l’anno. Il secondo punto riguarda l’uso a posteriori dell’AIR, per valutare l’efficacia delle regole esistenti. Canada, Stati Uniti, Australia e Regno Unito si sono mosse in questo senso. Esiste quindi la possibilità concreta di estendere la filosofia dell’analisi di impatto a tutto il ciclo di vita delle politiche regolative, come indicato anche da guide recenti (per esempio SIGMA 2001).

La questione è relevantissima perché riguarda il legame fra analisi delle regolazione e valutazione delle politiche pubbliche. Tipicamente la valutazione delle politiche pubbliche agisce *ex-post* (anche se esistono possibilità di valutazione formativa, in itinere, e via dicendo: Rossi et al. 1999) per conoscere i risultati di fatto raggiunti dalle politiche pubbliche. Diversamente l’AIR nasce come strumento di analisi *ex ante* delle opzioni regolative. Clausole di *sunset review* come quelle australiane (illustrate da Alessandra Francesconi) o interventi periodici di ri-considerazione dei maggiori programmi regolativi possono creare un nesso importante fra AIR e valutazione. In termini di qualità dell’intero sistema regolativo, va osservato che tutti i governi dell’OCSE hanno il problema di gestire l’eredità di migliaia di regole introdotte da governi precedenti (Rose

## 12.3 - Ambito di applicazione AIR

	Me	Can	US	Aus	UK	Dan	Fr	Ger	Ola	UE
L'AIR è selettiva	P <sup>11</sup>	P	P <sup>12</sup>	P <sup>13</sup>	P	P	P	P	P	P
L'AIR si applica anche alle proposte di legge dei singoli parlamentari	A	ND	A	A	P	A	A	P <sup>14</sup>	Nd	A
Esiste l'obbligo di AIR regionali o comunque a livello subnazionale	P	ND	P <sup>15</sup>	P <sup>16</sup>	P <sup>17</sup>	A	A	P	A	NA
Si fa AIR anche di leggi esistenti	A	P	P	P	P	A	A	A	A	A <sup>18</sup>
Esiste una specifica procedura per l'AIR delle direttive europee	NA	NA	NA	NA	P	A	A	ND	P <sup>19</sup>	A <sup>20</sup>

Legenda: P = presente A = assente ND = informazione non disponibile NA = non applicabile

<sup>11</sup> Sono previste delle esenzioni per le materie di carattere fiscale, patrimonio federale, responsabilità dei pubblici dipendenti, servizi elettorali, giustizia agraria e del lavoro e quelle proprie dei ministeri della Difesa e della Marina. Inoltre la Cofemer può esentare le amministrazioni dall'obbligo di presentare un'AIR quando la proposta non implica costi di conformità per i destinatari.

<sup>12</sup> I criteri di selettività sono indicati dall'Executive Order 12866.

<sup>13</sup> Le procedure e i processi contenuti nella Guida sono obbligatori per tutti i dipartimenti, le agenzie, le *Autorities* e gli organismi federali che producono, revisionano e riformano la regolazione. Il governo federale ha deciso che l'AIR sia obbligatoria per tutte le revisioni della regolazione esistente, per le proposte di nuova regolazione, per le proposte di emendamento della regolazione e per le proposte di trattati che coinvolgeranno regolazioni che interessano direttamente le imprese o che hanno un significativo effetto indiretto sulle imprese e/o che restringono la concorrenza. Il termine "regolazione" include la legislazione primaria e quella subordinata (come gli atti normativi –*statutory rules*– approvati dal governatore Generale nel Federal Executive Council e atti normativi prodotti dagli organismi governativi, dalle agenzie e dai dipartimenti). "Regolazione" include anche i trattati internazionali e la *quasi-regulation*. Sono previsti espressamente casi di eccezione e esenzione dall'AIR: nei casi dubbi decide l'ORR.

<sup>14</sup> In teoria, ma in pratica non avviene.

<sup>15</sup> Il governo federale non impone ai singoli stati di fare le AIR, ma molti di questi si sono dotati autonomamente di un processo di AIR al loro interno.

<sup>16</sup> Essendo l'Australia uno stato federale, l'AIR viene condotta sia a livello federale che dei singoli stati.

<sup>17</sup> Con la *devolution*, sono state introdotte AIR per la Scozia e il Galles.

<sup>18</sup> Il progetto SLIM non può essere considerato un'AIR ma almeno tenta di produrre procedure parziali di analisi di impatto e relativa semplificazione.

<sup>19</sup> Nel senso che le *checklists* si applicano anche alle direttive comunitarie. Tradizionalmente l'analisi delle proposte di direttive europee non è un punto di forza dell'esperienza olandese, anche se si sono fatti diversi progressi negli ultimi anni.

<sup>20</sup> Con il Consiglio Europeo di Stoccolma (2001) si è posta la questione del rafforzamento dell'attuazione delle politiche comunitarie anche attraverso sistemi integrati di impatto. In concreto non esiste ancora nulla.

e Davies 1994). A nulla vale mettere un meccanismo di controllo sulle regole in produzione se lo *stock* non viene verificato e gli elementi obsoleti rimossi.

Questa nota sulla valutazione permette in un certo senso di riconsiderare il caso francese, presentato da François Lafond, in un'ottica leggermente diversa. La Francia è sicuramente il caso del campione qui considerato meno soddisfacente in termini di AIR (insieme all'UE). Però questo paese ha senza dubbio una carta da giocare nel futuro, se e quando l'AIR troverà maggiore attenzione e determinazione. La carta è quella della grande esperienza e competenza professionale sviluppata dai francesi, sia a livello centrale che regionale, sul fronte della valutazione delle politiche pubbliche. Esiste una dotazione di competenze (specialisti di indicatori, controllo di gestione orientato alla valutazione, modelli di analisi ex post di impatto, e infine cultura della valutazione) che potrebbe ridare fiato a un'esperienza di AIR fino ad oggi asfittica. Il contrasto con il Canada, dove proprio la metodologia e soprattutto la cultura della valutazione hanno creato le basi giuste per la crescita qualitativa dell'analisi della regolazione, sembra confermare le potenzialità (fino ad oggi inespresse in Francia) del binomio AIR-valutazione.

La tab. 12.4 illustra l'approccio metodologico. Sembra di poter dire che esiste una convergenza verso un'AIR prevalentemente quantitativa. Il che non vuol dire rinnegare gli elementi qualitativi ma porsi come obiettivo la massima precisione possibile dell'AIR. Altrimenti, il principio cardine, in base al quale le proposte di nuova regolazione devono garantire il massimo beneficio al netto dei costi, non trova concreta applicazione. Olanda, Francia e UE sono i casi dove la mancanza di un obiettivo quantitativo non permette all'AIR di cogliere risultati significativi. Va osservato come l'AIR, originariamente centrata sui costi di adeguamento della regolazione, copra oramai uno spettro ampio di costi e di *benefici* per le imprese, i cittadini, e le pubbliche amministrazioni. Questo è particolarmente vero per i paesi anglosassoni, ma anche la Danimarca e la Germania hanno scelto un approccio simile, sebbene con risultati differenti.

Per quanto riguarda la consultazione (tab. 12.5), è difficile evidenziare tratti comuni, a parte il crescente uso di internet. La consultazione si cala infatti in stili decisionali assai diversi per i vari paesi e in strutture regolative molto differenziate (basti pensare al ruolo unico delle agenzie regolative in area anglo-sassone e specialmente negli USA, e di converso il tradizionale modello ministeriale della Francia).

#### 12.4 - L'approccio metodologico

	Me	Can	US	Aus	UK	Dan	Fr	Ger	Ola	UE
L'AIR contiene una valutazione di opzione regolative e non-regolative	P	P	P	P	P	P	P	P	A	P
L'AIR copre i costi delle imprese (stima quantitativa)	ND	P	P	P	P	P	A	P	P	P
L'AIR copre i benefici delle imprese (stima quantitativa)	ND	P	P	P	P	P	A	P	P <sup>21</sup>	P
L'AIR copre sia i costi che i benefici per i cittadini (stima quantitativa)	ND	P	P	P <sup>22</sup>	P	P	A	P	A	A
L'AIR copre l'impatto sulle pubbliche amministrazioni	ND	P	P	P	P	P	P	P	P <sup>23</sup>	A
L'AIR è prevalentemente quantitativa	P <sup>24</sup>	P	P	P	P	P	A	P	P	P <sup>25</sup>
Esiste una metodologia dettagliata (per esempio all'interno della guida all'AIR) per la determinazione quantitativa dei costi	P	P	P	P	P	ND	P	P	A	A
Esiste una metodologia dettagliata per la determinazione quantitativa dei benefici	P <sup>26</sup>	P	P	P	P	ND	P	ND	A	A

Legenda: P = presente A = assente ND = informazione non disponibile

<sup>21</sup> Almeno nelle intenzioni, ma tutta l'AIR olandese soffre di un deficit di quantificazione.

<sup>22</sup> La guida australiana si riferisce alla stima dei costi e dei benefici per i *consumatori*.

<sup>23</sup> Solo in termini qualitativi e limitatamente a certe questioni.

<sup>24</sup> Per le AIR con impatto ampio.

<sup>25</sup> Questo a livello delle intenzioni, ma l'esperienza è stata fino ad oggi deludente.

<sup>26</sup> Il Manuale messicano fornisce l'indicazione di procedere alla determinazione quantitativa dei benefici. Per progetti di impatto ampio si suggerisce di ricondurre i benefici ad una sola unità di misura.

Inoltre la consultazione viene usata in modo diverso a seconda che ci sia una presenza o assenza di tradizione neo-corporativa<sup>2</sup>. In paesi a tradizione neo-corporativa, una consultazione trasparente, ampia nei temi e nei soggetti può essere utilizzata per far entrare voci diverse in un “coro” regolativo dominato da burocrati, imprese e sindacati. In ogni caso, la consultazione serve a reperire informazioni per il calcolo dei costi e dei benefici e non a fare negoziazione. Ma la questione richiede un trattamento più approfondita di quella consentita da un puro esame della tabella, e quindi verrà di seguito affrontata parlando delle lezioni esemplari.

Un dato emergente è comunque la diffusione di linee-guida per la consultazione rivolta all’AIR simili per tutti i ministeri. Le legittimità dell’AIR si giova molto del fatto che i risultati della consultazione siano resi pubblici. Il caso esemplare è forse quello degli Stati Uniti, dove non solo i risultati della consultazione vengono pubblicati, ma il regolatore deve dimostrare se e per quali ragioni ha tenuto conto, oppure no, delle opinioni espresse dai vari soggetti consultati. Si segnala infine una certa specializzazione degli strumenti della consultazione, come *consumer polls* o *business test panels* (BTP). Per una volta, l’UE sembra non sfigurare, dato che ha adottato i BTP. Ma questa importazione selettiva di una *best practice* nasconde qualche problema, come rileva una lettura fianco a fianco dei testi di Salvatore Monni (Danimarca) e di Sabrina Cavatorto (Unione Europea). Per capire meglio la questione, è utile aprire una breve parentesi sui BTP.

I BTP sono uno dei fiori all’occhiello del caso danese. Da diverso tempo vengono presentati come una delle prassi di successo sia dal-

<sup>2</sup> Il termine è utilizzato con lo stesso significato che ha nel capitolo sull’Olanda, a cui si rimanda.

## 12.5 - La consultazione

	Me	Can	US	Aus	UK	Dan	Fr	Ger	Ola	UE
Esistono linee-guida pubbliche sulla consultazione comuni a tutti i ministeri	P	P	A	P	P	P	A	A	A	P
I risultati delle consultazione vengono pubblicati	P	P	P <sup>27</sup>	P	P	A	A	A	A	P <sup>28</sup>
Esistono procedure per la consultazione di specifici <i>stakeholders</i> ( <i>test panels</i> , <i>consumer polls</i> )	ND	P	ND	P	P	P	A	A	P <sup>29</sup>	P
Uso sistematico di internet per la consultazione (pubblicazione di proposte di legge, invito a mandare dati e <i>position papers</i> sulle proposte, ...)	P	P	P	P	P	P	A <sup>30</sup>	ND	A	P

Legenda: P = presente A = assente ND = informazione non disponibile

<sup>27</sup> Le agenzie sono obbligate a considerare e valutare le osservazioni pervenute e a renderle note attraverso un registro apposito. Nel momento in cui la norma finale viene pubblicata, l’agenzia è tenuta a spiegare in che misura ha considerato i commenti dei vari “pubblici”.

<sup>28</sup> Questo avviene di sicuro per i business test panels e SLIM. Nel caso della BIA si lascia maggiore discrezione.

<sup>29</sup> Secondo indicazioni fornite dal governo olandese alla Commissione Europea in occasione del “Best Procedure Workshop” (26 Giugno 2001).

<sup>30</sup> Ci sono stati alcuni esempi di consultazione *on-line* per progetti di decreto e di direttiva, ma questi segnali positivi vanno inquadrati nel generale contesto di deficit di attuazione dell’AIR.

l'OCSE che dall'UE. A tal punto che la Commissione Europea, sotto pressione per la scarsa efficacia del suo sistema di governo delle politiche regolative, li ha introdotti con la finalità di sistematizzare il processo di consultazione. Ma in realtà esiste una differenza di non poco conto fra la Danimarca e l'UE. In Danimarca i BTP hanno una funzione definita e limitata, che è quella di produrre informazione statistica. Si tratta insomma di produrre dei “numeri” a supporto dei processi decisionali. Invece l'UE è andata un po' oltre, pensando di fare dei BTP uno degli elementi di forza del processo di consultazione. L'intento è chiaro. Copiando una *best practice* dalla Danimarca, una Commissione sotto assedio per la mancanza di consultazione sistematica e trasparente cerca di dare ai BTP una funzione più ampia di quella strettamente statistica, quasi si sperasse di importare legittimità per l'intero processo di consultazione adottando uno strumento come questo. Inoltre, il valore e l'accuratezza dei BTP variano di molto da un paese tutto sommato piccolo, come la Danimarca, all'UE che, teoricamente, deve far confluire a Bruxelles informazioni inerenti campioni di imprese di quindici paesi diversi. Questo esempio sottolinea i pericoli di una proliferazione non controllata di *best practices* e la scarsa efficacia di “adozioni mirate” come questa. I limiti delle *best practices* ci riportano al versante analitico opposto del *lesson-drawing*, introdotto nel capitolo 1. Ed è a tali lezioni che rivolgiamo ora la nostra attenzione.

## 12.2 Le lezioni

### *L'AIR e la definizione dei problemi*

Una prima constatazione è che l'analisi di impatto appare essere una soluzione alla ricerca di un suo problema (si veda Rochefort e Cobb 1994 sulla *politics of problem definition*). L'AIR ha bisogno di “stare dentro” qualcosa di più grande (un problema collettivo ad alta priorità) per mantenersi viva e vegeta. Ma il problema a cui è associata l'AIR varia moltissimo caso per caso. L'AIR viene vista come una soluzione al problema della competitività in Australia. Ma diventa un puntello alla credibilità degli sforzi di liberalizzazione economica e di integrazione nell'area di libero scambio nord-americana in Messico. Nel Regno Unito l'antenata dell'AIR (l'analisi dei costi di adeguamento) è partita all'interno di un programma di limitazione dell'intervento dello stato, ma sta oggi in seno a problemi di governo complessivo della regolazione. Il “grande ventre” dentro il quale sta formandosi l'AIR comunitaria è quello del deficit di legittimità delle politiche regolative comunitarie. In Germania – verrebbe da dire – l'AIR sta mettendo radici dentro la questione della semplificazione e dello stato snello.

Questa cangiante associazione fra soluzione (AIR) e problemi mostra come l'introduzione di questo strumento nei vari sistemi regolativi qui esaminati sia parte di un processo di interpretazione. L'AIR prende significati diversi e parla alle menti dei politici e dell'opinione pubblica in un linguaggio caratterizzato dalle priorità di politica eco-

nomica e dai problemi in cima all'agenda. E priorità e problemi cambiano nel tempo e nello spazio. Ma è importante, sia chiarire cosa si vuole fare con l'AIR (quale AIR per quale riforma regolativa), che renderla visibile ai *leaders* politici e all'opinione pubblica. Senza un grande veicolo (fuor di metafora, una priorità nazionale), i sistemi di AIR non fanno molta strada, come suggerisce l'esperienza della Francia.

Proprio per questo motivo l'AIR ha fatto i maggiori progressi laddove è divenuta parte integrante di un vero e proprio programma di legislatura. Pur con tutti i limiti tratteggiati da Fabrizio De Francesco, il caso olandese del programma MDW (il programma di punta del governo per la concorrenza, la de-regolazione e la qualità della legislazione) segnala come l'AIR possa aumentare la visibilità e, quel che più conta, consolidare la propria presenza se incastonata dentro iniziative caratterizzanti una legislatura. Il radicamento dentro programmi di legislatura è fondamentale perché l'AIR non è una decisione singola (come dare indipendenza alla banca centrale), ma un processo che richiede determinazione e attenzione politica di vertice protratte nel tempo. E conquistare attenzione politica non è facile.

#### *La malleabilità istituzionale*

La comparazione dei diversi studi del caso mostra come l'analisi di impatto sia tutto sommato malleabile. Il punto viene ben presentato dal confronto fra Danimarca e Olanda. In Danimarca, le istituzioni sono state in grado di assorbire, digerire e infine metabolizzare l'AIR senza cambiare la propria logica di comportamento, basata sulla intensa e sistematica negoziazione fra governo e parti sociali. Per capirlo bisogna riflettere sulle "promesse" dell'AIR e su cosa è invece successo in Danimarca.

L'AIR nasce come strumento per aumentare le componenti empiriche del processo decisionale. La sua funzione è quella di fornire risposte abbastanza nette (del tipo: i benefici non giustificano i costi) circa diverse opzioni regolative. Ma in Danimarca l'AIR non viene utilizzata in questo modo. Qui le istituzioni hanno plasmato l'analisi di impatto all'insegna delle pratiche neo-corporative. La funzione di ricerca del consenso è senza dubbio predominante rispetto a quella di mettere il decisore di fronte a scelte precise: insomma, in un certo senso prevale la logica del "mettiamoci intorno a un tavolo e ri-discutiamo tutto". Il risultato non è sorprendente, dato che l'AIR scorre dentro tracciati istituzionali con la loro cultura, tradizione, preferenze, e "modi di fare le cose".

Quello che sorprende è invece il tentativo in corso in Olanda, dove l'AIR sembra essere stata utilizzata dal governo per limitare le pratiche neo-corporative. La sua funzione politica è quella di rompere le relazioni chiuse fra la triade neo-corporatista governo-imprese-sindacati per far entrare nel gioco regolativo anche il cittadino comune, le piccole imprese, i movimenti collettivi e altri portatori di interesse. Come affermato dall'OCSE – forse con un pizzico di (ottimistica) esagerazione – "le tradizionali strutture decisionali e le procedure sono state cambiate in modo tale che al cittadino comune direttamente coinvolto

dalla regolazione o portatore di interesse sono state date maggiori possibilità di influenzare le decisioni pubbliche” (OECD 1999:5).

La lezione è che l’AIR ha delle potenzialità per progetti anche ambiziosi di cambiamento istituzionale. Il che significa che l’introduzione dell’AIR in sistemi politici che pure hanno conosciuto una stagione di pratiche neo-corporative non deve necessariamente produrre un ennesimo tavolo della concertazione. Anzi, laddove si pensasse che è utile bilanciare la concertazione con un processo decisionale più pluralista, ecco che le caratteristiche dell’AIR in termini di trasparenza, consultazione ad ampio raggio, responsabilità e comunicazione verso tanti e diversi “pubblici” la rendono un veicolo interessante per provare a cambiare le procedure decisionali. Dato che le politiche regolative toccano professioni e settori dove i benefici della concertazione sono assai meno certi che nelle politiche tradizionalmente concertative (politiche dei redditi e di stabilizzazione anti-inflazionistica), questa potenzialità dell’AIR appare interessante.

#### *I rapporti di scambio fra precisione tecnica e assimilazione amministrativa*

Un elemento delicato, e potenzialmente fragile, dell’AIR è quello della ricettività delle pubbliche amministrazioni. Ministeri diversi possono entrare in conflitto in merito a chi deve avere l’ultima parola su un’analisi di impatto. Strutture AIR centrali che sono percepite come troppo intrusive rischiano di perdere il sostegno di chi nei ministeri deve presidiare la qualità della regolazione. Tali strutture possono anche diventare dei “cani da guardia” che abbaiano nel vuoto. I casi dell’Olanda, dell’Australia, e degli Stati Uniti, pur nelle differenze, hanno in comune un approccio realistico che consiste nel non pretendere la perfezione tecnica dell’AIR, quanto nel far pensare in modo innovativo i regolatori delle singole amministrazioni. Nel rapporto di scambio (*trade off*) fra precisione tecnica e metabolizzazione amministrativa non esiste un unico punto ottimale, ma tante scelte diverse.

Francesco Sarpi scrive infatti che anche se l’Office for Management and Budget degli USA ha dei criteri molto rigorosi per l’AIR, nei fatti lascia le agenzie regolative più libere di quanto sembri. Questo è visto quasi con orrore da certi economisti-puristi, ma in realtà permette al sistema di “respirare” senza forzare troppo i limiti del consenso inter-amministrativo. L’AIR non è un gioco regolativo dove un organo dell’amministrazione guadagna potere e un altro ne perde, ma uno scambio dove tutti gli attori debbono essere convinti dello strumento e della sua utilizzazione<sup>3</sup> – uno dei fattori chiave dell’AIR australiana “con i piedi per terra” di cui racconta Alessandra Francesconi. In Olanda – spiega Fabrizio De Francesco – si è arrivati forse a concedere anche troppo alla necessità del consenso inter-amministrativo, ma allo stesso tempo si è raggiunto un certo grado di adesione agli scopi dell’AIR fra le amministrazioni principali.

Per raggiungere l’obiettivo dell’assimilabilità amministrativa, in Olanda si è preferito non mettere nessun organo centrale al di sopra dei vari ministeri. La *leadership* dell’AIR è condivisa tra tre ministeri,

<sup>3</sup> Sulle politiche regolative come scambio si veda Giuliani (1992).



anche se in tempi recenti si può forse parlare di una supremazia di fatto del ministero dell'Economia. I tre ministeri-chiave cooperano nel processo, e le loro distinte preferenze sono riflesse nelle tre serie di domande a disposizione del regolatore olandese. Anche l'*help desk* non è certo una struttura centrale di controllo gerarchico, ma un piccolo nucleo di professionisti che coopera con i colleghi in altre amministrazioni. Una vera e propria unità di servizio, insomma, non un controllore del processo.

Se l'Olanda ha raggiunto un buon livello in tema di costruzione di reti di regolatori dentro la pubblica amministrazione, tutto ciò non è avvenuto senza costi. Gli strumenti dell'AIR sono rimasti un po' vaghi. Le tre liste di domande non aiutano a far confluire l'AIR verso una determinazione finale dei benefici al netto dei costi. La lezione è che il *trade off* fra precisione ed efficienza dell'AIR, da un lato, e costruzione del consenso nelle e fra le amministrazioni, dall'altro, è una scelta importante che paesi di recente approdati all'analisi di impatto devono discutere senza reticenze, ma anche senza troppe illusioni.

Il rischio di ignorare che esiste un rapporto inverso fra le due grandezze è davvero grande e non vale la pena di correrlo. Si rischia infatti di disegnare dei sistemi tecnicamente perfetti che però si infrangono sui muri di gomma delle amministrazioni. Non si possono copiare gli esempi più alla moda nelle *best practices* dell'OCSE senza calarli realisticamente in quello che si ha a casa propria. Le *best practices* – che pure insistono correttamente sull'impegno a disegnare l'architettura istituzionale – rischiano di portare nella direzione errata dando l'impressione che esista un modo “giusto” di fare le cose e che quindi basti adottarlo per essere a posto.

### *Rafforzare l'intero network*

A proposito di architettura istituzionale, i casi esaminati indicano che il problema non è quello di creare un controllore forte – il “cane da guardia” a cui ci siamo riferiti. Certo, una struttura nel cuore del governo (come quella dentro il *cabinet office* inglese) fornisce un utilissimo baricentro istituzionale al processo, e sarebbe davvero sciocco privarsene. Ma anche laddove esistono strutture centrali di controllo della qualità il problema essenziale è quello di metter sotto controllo l'intera rete regolativa, non quello di creare per forza un controllore potente e centralizzato che dà le “pagelline” e “punisce”. Pensiamo agli Stati Uniti: la garanzia ultima della qualità del processo sta nella funzione del controllo, non nel “controllore”.

Questa funzione è svolta da diversi attori del *network* regolativo, come evidenziato da Francesco Sarpi. Addirittura è proprio la competizione istituzionale a fornire al cittadino la garanzia che il sistema “si controlla” tramite il bilanciamento fra i diversi attori. Non si tratta solo di sfruttare la competizione istituzionale – beninteso, dentro ruoli ben definiti! – fra governo, congresso, e agenzie regolative (e fra le agenzie). La questione è anche quella di distribuire le responsabilità, quindi di *responsabilizzare* gli attori principali. Anche in Canada la filosofia di fondo non è quella di fare un controllo formale sulle

amministrazioni. Non è neppure quella di costruire dei “paletti” per fermare ogni proposta delle amministrazioni potenzialmente in collisione con le linee-guida del governo. Ma – come sostiene De Francesco nelle sue conclusioni sul caso canadese – la funzione del controllo si inserisce in un “gioco” regolativo dove sanzioni ed incentivi, autonomia e principi si bilanciano adeguatamente.

### *I pericoli di ritualizzazione dell’AIR*

Un po’ in tutti i casi, sembra che il pericolo maggiore sia quello di spogliare l’AIR delle sue funzioni “intelligenti”, quelle che aiutano le istituzioni a pensare. Il pericolo è che dopo una fase di entusiasmo iniziale subentri la routinizzazione delle analisi. L’AIR diventa un mero passo formale, così come sono molte *fiches d’impact* della Commissione. Un atto fatto a decisioni oramai prese, come accade in Francia. Per ovviare a questo rischio, diversi paesi hanno deciso di operare con i seguenti passi.

Il primo passo è la selettività. Applicare l’AIR in modo indistinto a tutto e da parte di tutti non è praticamente possibile (si ricordi la discussione sulle non infinite capacità di metabolizzazione delle pubbliche amministrazioni) e non è neppure politicamente saggio. Richiamandoci alla tab. 12.3, un certo grado di selettività esiste comunque, e come si è detto, anche chi ha le competenze professionali migliori non applica l’AIR senza distinzioni. In Australia, Danimarca, Francia, Messico e Stati Uniti si fa analisi delle proposte di regolazione del governo e delle agenzie dell’esecutivo, non sulle proposte di legge dei parlamentari. L’AIR costa: fatica istituzionale, mezzi, e tempo. I benefici di fare analisi rigorose di proposte a limitato impatto sono inferiori ai costi.

Il secondo passo è allora quello di accettare che l’AIR non sia un processo a costo zero. Proprio perché impegnativa, l’analisi di impatto non dovrebbe essere presentata come una “punizione” o un “dovere” delle amministrazioni. Invece di enfatizzare la logica delle sanzioni, si cerca di impiegare la logica degli incentivi. L’AIR potrebbe quindi diventare un meccanismo premiante, nel senso di mettere a disposizione incentivi selettivi per chi la fa meglio<sup>4</sup>. La logica premiante si innesta nel discorso sulla digeribilità amministrativa appena fatto. Il succo è che l’AIR non si può diffondere senza creare il giusto bagaglio di motivazioni, linguaggio comune, etica professionale e – appunto – incentivi.

### *Il vero obiettivo dell’AIR: l’apprendimento istituzionale*

Considerando i casi di maggiore esperienza, si può affermare che il progresso dell’AIR dipende da processi di apprendimento istituzionale<sup>5</sup>. L’AIR ha bisogno del tempo come risorsa. Questo significa continuità istituzionale, vale a dire – come nel caso degli Stati Uniti – una riforma regolativa ben salda nella lista delle priorità dei vari capi di governo, legislatura dopo legislatura. Significa anche fissare bene dei principi e poi tenere la rotta, restando flessibili ma senza cedere sui punti chiave – e qui l’esempio più limpido viene dal Canada. Ma “tempo” significa anche maturazione e affinamento graduale di obiettivi e strumenti a partire dai risultati di fatto raggiunti. Per que-

<sup>4</sup> Questa idea è stata presentata da Massimo Florio nel suo intervento al convegno internazionale sull’AIR organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma, 15 giugno 2001.

<sup>5</sup> Tra i tanti studi sul tema dell’apprendimento, il lettore italiano può riferirsi alla rassegna di Gualmini (1995).

sta ragione è importante, come si diceva, valutare quanto rende l'AIR. E non c'è nulla di male nel partire con obiettivi limitati per apprendere dall'esperienza.

Pensiamo al caso inglese. Anche un governo motivato da un fervore ideologico quasi religioso come il primo governo Thatcher (un Primo Ministro che pensava di convertire i dirigenti pubblici mandandogli liste di libri di teoria economica da leggere) fu in realtà assai più empirico e realistico di quanto s'immagini. L'introduzione dell'analisi dei costi di adeguamento non fu il dispiegamento di una teleologia ideologica, ma il tentativo di metter mano ai fondamentali dell'AIR procedendo nella giungla regolativa in modo realistico, mettendo mano, preliminarmente, a ciò che risultava di più facile realizzazione.

D'accordo, con il senno di poi si può senza dubbio dire che l'equivalenza fra AIR e analisi dei costi di adeguamento è sbagliata concettualmente (Froud et al. 1998). Anche dal punto di vista politico l'equivalenza desta sospetti, poiché è impossibile dare credibilità a un'AIR basata su un unico interlocutore, il mondo delle imprese. Ciò spiega anche come mai il *business impact assessment* della Commissione non abbia sollevato molti entusiasmi. La credibilità è il tallone d'Achille di un'AIR centrata solo sulle imprese, ignorando così che il sistema regolativo deve legittimarsi rispetto a tanti diversi "pubblici" o *stakeholders*.

Ma torniamo al caso inglese. Pur con i suoi limiti, la *compliance cost assessment* ha avuto il merito di fornire un terreno istituzionale dentro il quale l'apprendimento è stato possibile. Si è partiti con obiettivi facili e condivisibili (limitare i costi della regolazione per le imprese) così da sviluppare adeguati "muscoli istituzionali" in questa palestra non proibitiva. Poi si sono traguardati obiettivi sofisticati, come la misurazione dei benefici, affinando sia la filosofia regolativa che la precisione degli strumenti.

Uno dei risultati della *compliance cost assessment* è stato quello di aver educato all'AIR i dirigenti pubblici inglesi, da sempre generalisti (e non tipicamente economisti come i loro colleghi americani). In effetti, il fine principale dei governi inglesi degli anni '80 non era quello di rendere il processo regolativo "perfettamente razionale", ma di "educare", nel senso di generare, dentro le pubbliche amministrazioni, maggiore consapevolezza per un tema che si riteneva ignorato: quello dei costi della regolazione per il sistema delle imprese. La tecnica utilizzata era coerente con l'analisi fatta dal governo, vale a dire che la debolezza del sistema regolativo dipendeva in prima istanza dalla mancanza di *accountability* verso la comunità degli affari.

L'apprendimento istituzionale prende corpo in un contesto politico. Anche se la filosofia regolativa venne rettificata dagli ultimi governi conservatori degli anni '90, è solo con il primo governo Blair che si assiste a un cambiamento definitivo dell'impostazione politica dell'AIR, dal "falò della regolazione" (il vecchio mito thatcheriano) a "bilanciare la protezione dei consumatori e dei cittadini con la riduzione dei costi di adempimento sopportati dall'impresa". Un passaggio cruciale in questo processo di apprendimento è difatti la presa di coscienza che il "falò della regolazione" non è l'obiettivo corretto per

l'AIR. La regolazione rimane un aspetto centrale dello stato contemporaneo e dell'UE (questo per le ragioni strutturali indicate da La Spina e Majone 2000).

Se la regolazione non può essere dissolta in un falò, il problema diventa allora “quale regolazione” e soprattutto “quali regolatori?”. L'obiettivo corretto dell'AIR è quello di far pensare diversamente i regolatori, quindi di cambiare la cultura regolativa dentro le amministrazioni pubbliche e nel sistema politico. Concludendo sull'apprendimento istituzionale, le lezioni possono essere illustrate sinteticamente come segue. Primo, si ribadisce ancora una volta come l'AIR abbia bisogno del tempo come risorsa. L'AIR funziona se ci sono le condizioni che permettono l'apprendimento istituzionale. Bisogna che il tempo lavori sui e con i regolatori. Secondo, nessuno si illuda che l'AIR possa cancellare la regolazione. Per quanto sia utilissimo sbarazzarsi di vecchi lacci e laccioli, la deregolazione è solo il primo passo del *management* del sistema regolativo. Il vero cambiamento non si misura (solo) con il numero di leggi cancellate e la semplificazione svolta, ma anche (e fondamentalmente) andando a verificare come le istituzioni pensano la regolazione. Terzo, ma è solo un approfondimento del secondo punto, l'AIR andrebbe progettata in termini di impatto sui regolatori, sia nelle amministrazioni che per quanto riguarda i politici – con riferimento al loro sistema di credenze, all'attitudine alla consultazione, alla comprensione di alternative alla regolazione “comando & controllo”, alla disponibilità verso l'evidenza empirica come supporto decisionale.

#### *Il contributo delle lezioni negative*

Cosa ricavare dalle lezioni negative, cioè dai casi di relativo insuccesso? La Francia indica come il problema non sia quello di scrivere una buona legge per l'AIR (con tutte le guide e le *best practices* esistenti un discreto taglia & incolla si può fare), ma quello di crederci davvero, non solo dentro amministrazioni per tradizione dirigiste, ma anche, come illustra François Lafond, tra i politici che vedono nell'AIR un adempimento burocratico da espletare *a decisione già presa*. Far entrare l'analisi di impatto nelle fasi iniziali del processo è decisivo. Altrimenti si perdono sostanza e finalità dell'AIR.

Ma è principalmente l'UE a presentare il terreno più ricco di lezioni negative. Fino ad oggi le iniziative sono state frammentate, incomplete, e poco efficaci. Paradossalmente, l'UE ha attivato tanti strumenti senza aver conseguito sino ad oggi risultati di particolare rilievo, come conclude Sabrina Cavatorto. Siamo molto indietro rispetto alla media dei paesi OCSE (Ballantine 2001). Quali sono le ragioni di questo critico stato dell'arte? Una ragione è la frammentazione amministrativa della Commissione, con le direzioni generali che non coordinano le priorità regolative ma si comportano come tanti pilastri non comunicanti fra loro. Manca poi un baricentro istituzionale per l'AIR comunitaria, un locus dell'analisi di impatto dentro la Commissione e uno (di *auditing*) dentro la Corte dei Conti Europea (Ballantine 2001).

Il problema è reso ancora più grave da un'imperante cultura legalistico-formale che interpreta l'AIR come un problema di migliore legi-

slazione, mentre il problema è governare le politiche pubbliche regolative<sup>6</sup>. La Commissione non è il solo colpevole in questa storia. Anche gli stati membri hanno le loro responsabilità in tema di rendimento del sistema regolativo comunitario, e non sembra facile ipotizzare che grazie all’AIR si riesca a sovvertire il modo di operare dei ministri che siedono in Consiglio e sono soliti trovare un accordo, all’ultimo minuto, con negoziazioni affrettate e senza alcuna base empirica.

Ad ogni modo, le lezioni europee vanno al di là della “ricerca del colpevole”. La lezione forse più interessante riguarda il pericolo di attivare strumentazioni di AIR (o proto-AIR, nel caso in questione) senza avere il coraggio di sciogliere il nodo istituzionale – il chi fa che cosa del sistema regolativo. La messa in cantiere di strumenti, iniziative pilota, progetti e progettini è un po’ la foglia di fico di chi non vuole mettere le mani sulle questioni del *design* istituzionale. L’AIR deve essere parte integrante di un progetto per un sistema regolativo europeo legittimo, responsabile e trasparente. E tale sistema necessita di scelte e progetti istituzionali.

Una possibilità potrebbe essere quella di costruire agenzie regolative indipendenti a livello europeo, togliendo responsabilità regolative da una Commissione oramai troppo politicizzata e parlamentarizzata, per realizzare un’AIR (e più in generale una politica regolativa) degna di questo nome (Majone 2000). Un’altra, di rafforzare il segretariato generale della Commissione e di affidargli compiti di indirizzo e monitoraggio dell’AIR (Ballantine 2001). In un modo o nell’altro, la lezione è che l’AIR non si muove nel vuoto pneumatico istituzionale. La questione da sollevare e discutere senza imbarazzi è se il *design* istituzionale regolativo attuale consente il decollo dell’AIR e quali sono le riforme da intraprendere. Senza riforme istituzionali del processo regolativo – questa è per lo meno la tesi di chi scrive – efficacia e legittimità dell’AIR comunitaria resteranno in ogni caso limitate<sup>7</sup>.

### *AIR e teoria del processo di policy*

Nel capitolo primo di questo volume, si è argomentato in favore dell’approccio *lesson-drawing* come quadro di riferimento che consente di catturare l’essenza – la cifra stilistica, si disse – dei dieci profili presentati in questo volume. In aggiunta, con questo approccio si considerano sia le lezioni positive che quelle negative. Anche se è più facile apprendere dal successo (nei fenomeni politici, ci sono innumerevoli ragioni dietro il fallimento, mentre il successo è relativamente infrequente e quindi più ricco di lezioni), si apprende – a livello di analisi ovviamente – anche dagli errori (Gray e ‘t Hart 1998). Invece le liste di *best practices* hanno tre limiti. Vedono l’albero ma non la foresta, oscillano fra indicazioni vaghe e precetti managerialisti, e dimenticano le lezioni negative.

Tuttavia, sarebbe un grave errore pensare che invece di importare *best practices*, un *designer* dell’AIR possa importare lezioni. La storia non fornisce mai lezioni in senso proprio, ma magazzini di evidenza ambigua in cerca di interpretazione<sup>8</sup>. La letteratura sul *lesson-drawing* enfatizza proprio i processi di interpretazione, adattamento istituzio-

<sup>6</sup> Per un approfondimento si veda Radaelli (1999).

<sup>7</sup> Per un primo sforzo in questo senso si veda il *White Paper on Governance* della Commissione Europea, COM(2001) 428, Bruxelles, 25 Luglio 2001.

<sup>8</sup> Per la posizione degli storici si veda il volume di Furner e Supple (1990).

nale, e “traduzione” delle lezioni. Il tema di questo volume non è normativo, quindi, dato il taglio analitico-positivo di questo lavoro, le lezioni qui presentate non sono liste di cose da fare.

Come riassumere allora la conoscenza analitica-positiva prodotta da questo lavoro di ricerca? Forse un modo sintetico di rappresentarla è sostenere che la qualità dell’AIR dipende in maniera essenziale dalla qualità della teoria (implicita o esplicita) del processo di *policy*<sup>9</sup>. Teorie razional-sinottiche (basate su una visione lineare e semplicistica della decisione politica come calcolo delle risorse scarse in relazione a fini chiaramente stabiliti) portano a costruire sistemi di AIR che si infrangono sul muro della fattibilità amministrativa e della scarsa legittimità politica. L’evidenza empirica in tema di assimilabilità amministrativa, ruolo delle istituzioni politiche, responsabilità e responsabilizzazione, la dice lunga sui limiti delle teorie razional-sinottiche e tecnocratiche dei processi decisionali. In queste teorie, l’AIR fornisce la risposta pronta a un decisore che deve solo riempire un deficit informativo. L’idea insomma è quella di un processo lineare e senza scosse in cui esiste un problema di carenza di informazioni; l’AIR produce informazione e il decisore “decide”, nel senso che “calcola” sulla base delle conoscenze fornite dall’AIR.

Le lezioni illustrate in questa ricerca sono invece in sintonia con un’altra visione del processo di formazione ed attuazione delle politiche pubbliche. Una visione in cui la razionalità limitata, la democrazia “in entrata”, l’apprendimento, l’evoluzione e la maturazione istituzionale sono elementi decisivi. L’AIR non sostituisce il processo decisionale, ma lo arricchisce. La sua potenzialità non è in termini di “calcolabilità” delle decisioni. È invece una risorsa cognitiva che può cambiare il sistema delle interazioni fra la società, l’amministrazione pubblica, e la politica. L’AIR, come tanti altri strumenti dell’analisi delle politiche pubbliche, andrebbe quindi progettata all’insegna dell’evoluzione e dell’apprendimento istituzionale.

<sup>9</sup> Non è qui possibile parlare di teorie del processo di formazione e attuazione delle politiche pubbliche e del ruolo dell’analisi delle politiche (inclusa l’AIR). Per un quadro dell’utilizzazione della conoscenza prodotta dalla *policy analysis* in relazione a diverse teorie si rimanda a Weiss (1979) e Radaelli (1995).

- Ballantine B. (2001) The future of regulatory impact analysis in the European Union: Suggestions for the institutional design, Paper preparato per il seminario internazionale sull'AIR, Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma, 15 Giugno 2001.
- Froud J., R. Boden, A. Ogus, e P. Stubbs (1998) *Controlling the Regulators*, Macmillan: Basingstoke, Hampshire.
- Furner M.O. e B. Supple (1990) (a cura di) *The State and Economic Knowledge. The American and British Experiences*, Cambridge (MA): Woodrow Wilson International Center for Scholars and Cambridge University Press.
- Giuliani M. (1992) "Politiche regolative. Fra scambi e giochi", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 22(2) agosto, 335-374.
- Gray P. e P. 't Hart (1998) (a cura di) *Public Policy Disasters in Western Europe*, London: Routledge.
- Gualmini E. (1995) "Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche. Il ruolo delle idee e della conoscenza" *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 25(2) Agosto: 343-370.
- La Spina A. e G.D. Majone (2000) *Lo Stato Regolatore*, Bologna: il Mulino.
- Majone G.D. (2000) The credibility crisis of community regulation, *Journal of Common Market Studies*, 38(2) June : 273-302
- OECD (1999) The Netherlands, *Project "Strategic Review and Reform" Country Paper*, OECD, Paris, ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Radaelli C.M. (1999) "Steering the Community regulatory system: the challenges ahead", *Public Administration*, 77(4): 855-71.
- Radaelli C.M. (1995) The role of knowledge in the policy process, *Journal of European Public Policy*, 2(2) June: 159-183.
- Rocheffort D.A. e R. Cobb (1994) (a cura di) *The Politics of Problem Definition*, University Press of Kansas: Lawrence.
- Rose R. e P. Davies (1994) *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven: Yale University Press.
- Rossi P., H. Freeman e M. Lipsey (1999) *Evaluation: A Systematic Approach*, London, Sage, 6<sup>th</sup> edition.
- SIGMA (2001) Improving policy instruments through impact assessment, Sigma paper n.31, Paris: OECD-PUMA.
- Weiss C.H. (1979) "The many meanings of research utilization", *Public Administration Review*, 39 (5): 426-431.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2001  
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto di Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)





La collana "Analisi e strumenti per l'innovazione" nasce per rendere disponibili a tutti coloro che sono interessati dai cambiamenti che riguardano le amministrazioni pubbliche, in primo luogo agli operatori pubblici, gli strumenti di azione e di conoscenza progressivamente elaborati dall'Ufficio per l'Innovazione delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Essa contiene materiali realizzati anche grazie all'esperienza delle amministrazioni che hanno partecipato attivamente alle iniziative di sostegno all'innovazione promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

La collana comprende:

**I MANUALI**, che contengono *linee guida e metodi di intervento* accompagnati da esempi di realizzazioni;

**GLI APPROFONDIMENTI**, che propongono *analisi e riflessioni su argomenti* di interesse particolare;

**I RAPPORTI**, che presentano analisi basate sulla raccolta di dati, sia qualitativi, sia quantitativi, per far conoscere e comprendere le trasformazioni che riguardano le pubbliche amministrazioni;

**LE ESPERIENZE**, che raccolgono *casi nazionali ed internazionali* con cui confrontarsi.