



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi

Convegno Internazionale

Regolazione e Competitività

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

Mercoledì, 12 ottobre 2011

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

Rapporto di *Benchmark* Analisi di pratiche di qualità della regolazione in ambito nazionale ed OCSE *Sintesi*



Il rapporto di benchmark presenta un'analisi ragionata sulle **esperienze** e sullo **stato dell'arte** in materia di qualità della regolazione (**better regulation**) al fine di trarre indicazioni utili per il miglioramento della capacità normativa e legislativa nel contesto italiano.

Tale documento è funzionale al raggiungimento degli obiettivi del **Progetto di "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento della capacità di normazione"** (POAT), avviato dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel dettaglio il rapporto è articolato in due capitoli: nel primo sono affrontati il quadro nazionale e le esperienze a livello comunitario, nel secondo il contesto internazionale.

A **livello nazionale** la Legge di semplificazione n. 246/2005 ha posto in capo alle Amministrazioni centrali l'obbligo di realizzare analisi di impatto *ex ante* ed *ex post* affidando al DAGL il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e VIR (ex art. 14, comma 8). Successivamente i Decreti n. 170/2008 e n. 212/2009 e le Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 e del 26 febbraio 2009 hanno attribuito al DAGL un ruolo centrale definendo le modalità di attuazione del controllo e del coordinamento delle attività per la realizzazione dell'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR), della Verifica d'Impatto della Regolamentazione (VIR) e dell'Analisi Tecnico Normativa (ATN).

A tale riguardo risulta importante sottolineare la crescente attività di produzione di AIR negli ultimi anni, nonostante permangano delle criticità tra cui quelle opportunamente messe in luce dalla "Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR" del 2009-2010¹. In particolare:

- le valutazioni sono effettuate in una fase avanzata del processo normativo, rendendo più complesso un intervento di modifica delle norme;
- le analisi sovente rispondono alle esigenze di mero adempimento formale;
- le risorse umane coinvolte nel processo valutativo sono per lo più dotate di professionalità giuridiche mancando competenze multidisciplinari;
- la consultazione degli stakeholder avviene in modo per lo più informale.

Anche le Autorità indipendenti sono obbligate a svolgere l'AIR² contribuendo alla diffusione degli strumenti di *better regulation*, con particolare riguardo all'agenda normativa e alle pratiche di consultazione degli stakeholder.

Sebbene non esista l'obbligo di applicazione di strumenti di *better regulation*, la riforma del Titolo V, ed il conseguente ampliamento delle competenze e degli strumenti normativi a disposizione, ha avviato l'impegno per dotarsi di strumenti che permettano di gestire al meglio l'esercizio dei poteri legislativi e regolamentari del legislatore regionale. L'analisi delle **esperienze regionali**, tuttavia, va contestualizzata rispetto alle prassi normative delle Regioni, che evidenziano uno spostamento di potere dal Consiglio alla Giunta ed un conseguente aumento della produzione di fonti di diritto secondario.

¹ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 26 febbraio 2009, *Istruttoria degli atti normativi del Governo*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'Analisi d'Impatto della Regolazione (AIR), 2009-2010.

² Ai sensi dell'art. 12 comma 1 della legge 229/2003 (ad eccezione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCM).

Ad oggi, è possibile individuare quattro diverse modalità istituzionali/organizzative a seconda del livello di previsione normativa e dell'attuale stato di applicazione nelle Regioni:

1. sistema normativo avanzato grazie alla previsione, a partire dallo Statuto regionale, di norme sulla *better regulation* e buona implementazione degli strumenti (Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria);
2. riconoscimento della qualità normativa nello Statuto e definizione degli strumenti all'interno di fonti normative separate (Calabria, Campania, Lazio, Molise e Puglia³);
3. riconoscono la qualità normativa tramite fonti legislative primarie e/o secondarie (Friuli Venezia Giulia, Liguria, Regione Siciliana, Veneto);
4. quadro normativo frammentato o accompagnato da specificità attuative per singoli strumenti (Basilicata, Sardegna, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta).

Le buone pratiche, rintracciabili all'interno del primo gruppo, sono caratterizzate dai riferimenti statutari dedicati, dalla previsione di organi *ad hoc* deputati al controllo della qualità della normazione e da una intensa attività di consultazione (**Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana**).

Anche a livello comunale si registrano le prime sperimentazioni in materia di AIR e VIR (**Lucca, Roma e Palermo**).

L'utilizzo di strumenti di *better regulation*, ad oggi, risulta migliorabile attraverso il rafforzamento dei seguenti ambiti:

- assetto istituzionale/organizzativo;
- sistemi di monitoraggio;
- agenda normativa e criteri di inclusione/esclusione;
- consultazione degli stakeholder;
- metodi e tecniche, sia rispetto alla valutazione *ex ante* che *ex post*.

In tale processo, le esperienze a livello comunitario e nei paesi OCSE offrono spunti di miglioramento ed informazioni utili.

Attualmente l'AIR a livello comunitario risulta perfettamente integrata nel procedimento legislativo⁴, che si caratterizza per una programmazione dell'attività normativa chiara e trasparente. Dal punto di vista metodologico, le linee guida della Commissione delineano un approccio integrato all'AIR (considerando impatti ambientali, sociali ed economici⁵), una chiara identificazione degli impatti specifici da includere nelle valutazioni e la definizione dei requisiti minimi da rispettare per la consultazione con gli stakeholder. La qualità dell'AIR è garantita anche da:

³ In Puglia, inoltre, è in fase di approvazione il Ddl n. 22 del 23/11/2010 "*Semplificazione e qualità della normazione*".

⁴ Il processo di AIR è stato introdotto dalla Commissione Europea nel 2002 in seguito all'emanazione del "*Better Regulation Package*" e rivisto nel 2005 in seguito alla Comunicazione "*Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*".

⁵ L'adozione di un approccio multidisciplinare è garantito anche attraverso la costituzione di un *Inter Service Steering Group* (ISSG), che riunisce i rappresentanti delle DG competenti in relazione alle materie oggetto dell'analisi.

- un rigido meccanismo di controllo, demandato all'*Impact Assessment Board* (IAB), organo indipendente composto dai direttori delle DG Economia ed Affari Finanziari, Imprese, Occupazione ed Affari Sociali ed Ambiente;
- la costituzione di un gruppo permanente di consultazione, denominato *High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens*, composto da stakeholder indipendenti di alto livello selezionati in base al loro livello di esperienza in tema di *better regulation*.

Un coordinamento tra governo centrale e governi locali che giunga ad una posizione unica e condivisa sugli impatti attesi da una data proposta normativa comunitaria, è il presupposto affinché la **governance multilivello** rappresenti un processo di integrazione degli obiettivi degli enti locali nelle strategie ai livelli superiori.

Rispetto alle esperienze del **contesto internazionale** è possibile individuare le buone pratiche rispetto agli elementi fondamentali di cui si compone l'analisi di impatto, ossia: assetti organizzativi ed istituzionali; sistemi di monitoraggio e valutazione; criteri di inclusione/esclusione; coinvolgimento degli stakeholder; metodi e tecniche.

Con riferimento agli assetti organizzativi ed istituzionali relativi all'analisi di impatto si è potuto constatare come l'AIR sia stata introdotta in 55 paesi in forme differenti e con la partecipazione principalmente di tre tipologie di istituzioni, ovvero:

- gli organi legislativi, competenti nella realizzazione dell'analisi di impatto;
- gli organi centrali di controllo, a cui è demandato il compito di coordinare e verificare la corretta predisposizione delle analisi;
- una rete di istituzioni che sono poste a supporto delle attività degli organi sopracitati, operando lungo tutto il processo di realizzazione dell'AIR, al fine di incoraggiare una migliore qualità della normazione.

Rispetto agli assetti organizzativi, la prassi attribuisce la responsabilità di realizzare l'AIR all'organo che detiene il potere legislativo, mentre il meccanismo di controllo è attribuito ad un organismo indipendente dai soggetti che la predispongono.

I sistemi di monitoraggio e valutazione della qualità, sulla base della classificazione delle funzioni che l'OCSE attribuisce agli organi di vigilanza, possono prevedere:

- la supervisione del processo normativo;
- il supporto allo svolgimento delle analisi di impatto;
- la verifica della qualità delle proposte normative;
- la promozione della qualità della normazione.

Dalle pratiche dei paesi esaminati, si è potuto osservare come gli organi di vigilanza siano creati generalmente all'interno dell'organo esecutivo e che essi tendano sempre più ad adottare approcci che vedono l'assegnazione dei compiti di controllo ad una rete di istituzioni decentrate nei vari settori degli organi legislativi, coordinati poi da un'unità centrale⁶.

Rispetto agli assetti organizzativi/istituzionali ed ai sistemi di monitoraggio della qualità, le buone pratiche internazionali individuate sono gli **Stati Uniti** e l'**Australia** (v. **Errore. L'autoriferimento non è valido per un segnalibro.**).

⁶ In termini di efficacia, il sistema dei controlli deve rispondere ai criteri di trasparenza e responsabilità; in merito a ciò molti paesi hanno introdotto dei criteri standard per valutare la qualità dell'AIR (ad es. mediante checklist o scoreboard).

I paesi che realizzano AIR con maggior efficacia sono quelli che concentrano le risorse su un numero ridotto di interventi normativi “rilevanti”. Le tendenze attuali vedono i paesi sempre più impegnati nella definizione di chiari criteri di inclusione/esclusione per l’individuazione degli atti normativi per i quali l’AIR deve essere obbligatoria secondo i principi di proporzionalità (la profondità e l’accuratezza dell’analisi deve essere correlata agli impatti attesi), e di significatività (il livello di approfondimento deve essere tale da garantire un’adeguata diffusione di informazioni in base alle quali avviare un dibattito informato).

Strumento essenziale, risulta essere anche l’Agenda normativa attraverso cui vengono delineati i futuri sviluppi dell’attività regolamentare, essendo in essa indicati gli obiettivi strategici che si vogliono realizzare, il metodo con cui si intende procedere, nonché le disposizioni normative che saranno soggette all’analisi di impatto.

Gli **Stati Uniti** e l’**Irlanda** possono essere considerate quali buone pratiche nell’ambito della definizione di criteri di inclusione/esclusione e della programmazione dell’attività normativa (v. Box 2).

Circa il coinvolgimento degli stakeholder, l’evoluzione delle prassi consultative evidenzia il passaggio a consultazioni più aperte e più focalizzate, ovvero strutturate in modo da collegare le informazioni oggetto di rilevazione direttamente allo specifico stakeholder. Tra gli strumenti maggiormente adottati per la realizzazione delle consultazioni ritroviamo: meeting *ad hoc*, consultazione via Internet, questionari, *focus group*, seminari/workshop, nonché strumenti appropriati di consultazione come i comitati consultivi, gruppi di esperti, pubbliche udienze, etc.

La **Danimarca** e il **Regno Unito** sono i paesi che presentano la maggiore esperienza in tema di apertura del processo normativo agli stakeholder (v. **Errore. L’autoriferimento non è valido per un segnalibro.**).

Con riferimento ai **metodi e le tecniche** utilizzati dai diversi paesi nello svolgimento delle analisi secondo un punto di vista sia quantitativo sia qualitativo, gli elementi da considerare sono i sistemi di raccolta dati e la costruzione degli indicatori.

La raccolta dati è considerata la fase più onerosa del processo AIR e può essere effettuata sia attraverso mezzi formali (ad es. metodi statistici) sia informali (ad es. consultazioni pubbliche).

Tra le tecniche di valutazione più frequentemente adottate a livello internazionale si annoverano:

- forme di analisi costi-benefici (ACB), analisi integrata degli impatti (IIA), analisi di sostenibilità degli impatti (SIA), in modo da dimostrare collegamenti e *trade-off* tra multipli obiettivi politici;
- forme di analisi costo-efficacia (ACE), basate sul confronto tra alternative per trovare la soluzione in grado di produrre specifici risultati al minor costo;
- un *range* di analisi parziali come lo SME test, l’analisi degli oneri amministrativi, il *business impact test*, focalizzate sugli effetti su alcune categorie *target*;
- l’analisi del rischio, finalizzata a valutare la probabilità di ottenere risultati come conseguenza di specifici input.

Con riferimento a metodi e tecniche le buone pratiche individuate sono **Stati Uniti** e **Irlanda**. Per entrambi i paesi, risulta utile l’impiego di strumenti di analisi differenziati per la realizzazione dell’AIR, all’interno della quale ritroviamo l’inclusione di impatti dalla quantificazione complessa (ad es. l’equità, la dignità umana, la salute pubblica).

La scelta della tecnica di valutazione deve essere fatta in funzione dei bisogni e delle priorità alla base della politica analizzata, ovvero sulla base della diversificazione

dell'analisi. Nel contesto internazionale emerge una tendenza crescente, da parte dei governi, nel commettere tre errori rispetto alla redazione dell'AIR, ovvero:

- si presta particolare attenzione agli impatti distributivi su specifici gruppi, senza specificare le modalità di valutazione di tali impatti;
- si impiegano spesso metodi capaci di valutare specifiche tipologie di impatto (ad es. i costi), senza definire come queste analisi parziali debbano essere implementate all'interno dell'analisi complessiva;
- nella valutazione di alcune disposizioni relative a misure microeconomiche, si considerano impatti di tipo macroeconomico.

A conclusione delle analisi svolte nel Rapporto si può affermare che il tema della qualità della regolamentazione è sempre più presente nelle agende politiche sia a livello nazionale, grazie anche al ruolo giocato dalla Commissione Europea, sia internazionale.

Con riferimento agli assetti organizzativi ed istituzionali e ai sistemi di monitoraggio sono descritte, in schede di dettaglio, due buone pratiche congiunte: Stati Uniti e Australia.

Gli **Stati Uniti** sono presi in considerazione in virtù di:

- previsione di un assetto organizzativo ben strutturato;
- esistenza di un ottimo sistema di controllo dell'analisi *ex ante*, grazie all'attività svolta dall'OIRA.

L'**Australia**, invece, prevede:

- meccanismi di sorveglianza a diversi livelli;
- un assetto organizzativo strutturato in ottica multilivello per la realizzazione delle analisi d'impatto a livello di Governo federale australiano e di Consiglio dei Governi australiani.

Box 1 – Assetti organizzativi/istituzionali e sistemi di monitoraggio: le buone pratiche nell'esperienza internazionale

Sono individuabili, quali buone pratiche, le esperienze degli **Stati Uniti** e dell'**Irlanda**. Entrambi questi paesi sono caratterizzati da un ottimo sistema di *targeting* nel distinguere gli atti normativi rilevanti mediante l'impiego di criteri di inclusione/esclusione selettivi.

Nello specifico gli Stati Uniti possiedono una buona pianificazione della regolazione mediante l'*Unified Agenda of Federal Regulations* (che riassume la programmazione delle leggi nel breve termine, la cui pubblicazione è obbligatoria da parte delle agenzie federali a norma degli *Executive Order*). Relativamente ai criteri di inclusione/esclusione impiegati, risultano essere: la significatività (si realizzano le analisi di impatto per quei provvedimenti che possano avere degli effetti rilevanti sull'economia e sulla società) e la tipologia dell'atto (ad es. negli Stati Uniti si realizzano analisi di impatto esclusivamente sulla legislazione secondaria prodotta dalle agenzie federali con l'unica eccezione delle agenzie indipendenti che non sono tenute a svolgere AIR).

Box 2 - I criteri di inclusione/esclusione: le buone pratiche nell'esperienza internazionale

La **Danimarca** è caratterizzata da una radicata tradizione nell'ambito della consultazione, favorita anche dalle caratteristiche insite del paese (popolazione numericamente ridotta, forte cultura del consenso). All'interno dello Stato si svolgono consultazioni formali ed informali, realizzate anche mediante l'uso dei sistemi ICT evoluti (ad es. *borger.dk*).

Il **Regno Unito**, invece, è contraddistinta da:

- elaborazione di un Codice di condotta sulle consultazioni (*Code of Practice on Consultation*);
- elevato coinvolgimento di molteplici stakeholder;
- cultura consolidata in tema di consultazioni aperte, finalizzate a massimizzare la trasparenza nel processo AIR, all'interno di una struttura ben definita per la promozione della consultazione pubblica e di un approccio aperto.

Box 3 – Il coinvolgimento degli stakeholder: le buone pratiche nell'esperienza internazionale

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

