

L'analisi di impatto
ex ante ed *ex post* e la valutazione
delle politiche pubbliche negli
Stati Uniti

ESPERIENZE N. 18

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo dossier *Esperienze* è a cura di

RICCARDO ERCOLI



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

L'analisi di impatto *ex ante* ed *ex post* e valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America

Febbraio 2016

Sommario

1. Introduzione	5
2. Analisi di impatto <i>ex ante</i> e <i>in itinere</i>	5
3. Valutazione delle politiche pubbliche <i>ex post</i> e valutazione di impatto.....	10
4. Il controllo parlamentare sulla regolamentazione	14
5. L'analisi della Regolamentazione a livello statale.....	15
6. Conclusioni.....	16

1. Introduzione

Gli Stati Uniti d'America si caratterizzano per il numero rilevante di Agenzie del Governo federale che operano nei più vari settori delle politiche pubbliche. Norme primarie conferiscono loro poteri regolatori.¹ Tali Agenzie emanano migliaia di regolamentazioni² che costituiscono ogni anno, nei fatti, uno degli strumenti più comuni e rilevanti di attuazione delle politiche pubbliche.

Il modello statunitense è quindi proposto in questo contesto come un esempio di regolamentazione diffusa e meno strutturata³ che, al contempo, si è dotato di istituzioni pervasive nella verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche e dell'efficacia della regolamentazione per perseguire, con successo, la dimensione dell'effettività delle politiche stesse quale requisito essenziale per garantire un corretto rapporto tra istituzioni e cittadini.

La partecipazione dei soggetti interessati alle politiche pubbliche nelle diverse fasi di predisposizione della regolamentazione è un altro aspetto qualificante del caso statunitense.

La presente analisi è svolta per livelli istituzionali differenziati partendo dal processo regolatorio negli organi federali per poi passare al ruolo di controllo del Congresso e quindi a quelle degli Stati nazionali.

Il presente *dossier* esamina i tre aspetti complementari della regolazione: l'analisi di impatto *ex ante* e *in itinere*, la valutazione di impatto *ex post* e la valutazione delle politiche pubbliche nello sviluppo dell'azione sia governativa che parlamentare.

2. Analisi di impatto *ex ante* e *in itinere*

Il processo di regolamentazione statunitense è diffuso e poco strutturato. Per diffuso si intende che la legislazione primaria è meno prevalente rispetto all'ingente volume quantitativo della regolamentazione adottata dalle Agenzie federali.⁴ Per poco strutturato si intende, invece, il basso numero di requisiti richiesti dal codice di procedura amministrativa⁵ per l'adozione della regolamentazione. L'APA richiede sostanzialmente la pubblicazione preventi-

¹ Gli esempi più importanti sono il *Department of Agriculture* (USDA) e il *Department of Transportation* (DOT), oppure agenzie governative esecutive come l'*Environmental Protection Agency* (EPA). Queste tipologie di Agenzie sono soggette ad uno stretto controllo presidenziale. Esistono altre agenzie, come ad esempio, la *Securities and Exchange Commission* che godono di indipendenza rispetto al Presidente degli Stati Uniti.

² In questo contesto il termine regolamentazione si riferisce soprattutto a legislazione delegata o a fonti secondarie predisposte dal governo federale o da proprie Agenzie.

³ Rispetto, ad esempio, al modello canadese trattato nel *Dossier n. 7* di questo Ufficio.

⁴ Su un totale di 8.251 leggi e risoluzioni presentate al Congresso dal 6 gennaio 2015, solo 121 (pari all'1%) sono le leggi approvate e 405 (pari al 5%) sono le risoluzioni votate (si veda <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics>). Come già detto dianzi, le Agenzie emanano circa 3.000-4.000 regolamentazioni ogni anno (dati forniti da Government Accounting Office (GAO), *Federal Rulemaking: Agencies Could Take Additional Steps to Respond to Public Comments*, Dicembre 2012, p.1, <http://www.gao.gov/products/GAO-13-21>).

⁵ Il cosiddetto *Administrative Procedure Act* (APA).

va sul *Federal Register* delle proposte regolative⁶ (cosiddette *notice of proposed rulemaking* o NPRM) al fine di consentire agli *stakeholders* di fornire commenti. Prescrive poi di considerare i commenti ricevuti e di fornire adeguate risposte in vista dell'adozione definitiva della regolamentazione. La disciplina più organica sulla regolamentazione è contenuta in un ordine esecutivo presidenziale del 1993 n. 12866.⁷

L'approccio culturale è quello di assicurare che la regolamentazione sia al servizio dei cittadini statunitensi proteggendone e migliorandone la salute, l'ambiente ed il benessere. Essa deve anche migliorare l'andamento dell'economia senza imporre inaccettabili e irragionevoli costi alla società. La filosofia sottostante l'approccio statunitense alla regolamentazione è quella di: limitare quanto più possibile gli interventi regolamentari e, quando richiesti, di massimizzare il beneficio netto per i cittadini a meno che una legge richieda un approccio regolamentare differente; basare le decisioni sulla conoscenza scientifica, tecnologica ed economica disponibile; acquisire preventivamente - quanto più possibile - la posizione dei destinatari della regolamentazione; intervenire in modo semplice minimizzando l'incertezza interpretativa e i ricorsi giudiziari; assicurare il coordinamento tra le Agenzie per evitare interferenze improduttive.

La fase prodromica dei processi regolatori di una certa entità è costituita dall'effettuazione di analisi e studi, richiesti da leggi o da ordini esecutivi. Queste analisi includono la *Regulatory Impact Analysis (RIA)* dei costi-benefici, l'impatto della regolamentazione sulle piccole e medie imprese e l'analisi di impatto ambientale. La RIA è prescritta per la regolamentazione di una certa entità, ossia quella che abbia un effetto sull'economia di almeno 100 milioni di dollari statunitensi o che possa influenzare sfavorevolmente l'economia, uno specifico settore di attività economica, la produttività, la competitività, il mercato del lavoro, l'ambiente, la salute, l'ordine pubblico, uno Stato o una comunità locale (cfr. Section 3(f)(1) del Executive Order 12866 del 1993). L'analisi di impatto della regolamentazione sulle piccole e medie imprese è invece richiesta dal *Regulatory Flexibility Act* del 1980. Infine l'analisi di impatto ambientale è prevista dal *National Environmental Policy Act* del 1969, nella versione emendata.

L'analisi di impatto è predisposta a livello diffuso ma è coordinata a livello centrale. Le Agenzie sono tenute a trasmettere sia l'Agenda, sia i Piani regolatori all'*Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)*. Si tratta di un ufficio che fa parte dell'*Office of Management and Budget (OMB)* ed è depositario dell'*expertise* in materia di regolamentazione. La funzione principale di questo Ufficio è quella di assicurare che le regolamentazioni delle Agenzie non confliggano tra di loro, che siano conformi alla legge e alle priorità del Presidente degli Stati Uniti d'America. Ogni Agenzia deve notificare in anticipo la regolamen-

⁶ Sono previste numerose condizioni di esclusione della pre-pubblicazione. Esse ricorrono quando l'Agenzia ritiene fondatamente che la pubblicazione preventiva sia impraticabile, non necessaria, o contraria all'interesse pubblico.

⁷ Disponibile al seguente indirizzo:

https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/EO12866/EO12866_10041993.pdf .

tazione che intende adottare all'OIRA per valutare la portata dell'intervento. Se quest'ultima ritiene che l'intervento avrà un impatto rilevante, allora attiva un aggravamento della procedura per assicurare che ci siano fondate analisi alla base delle scelte decisionali. Nei compiti dell'OIRA rientra anche una valutazione delle iniziative regolatorie dal punto di vista dei costi-benefici e di uniformità rispetto alle priorità presidenziali.⁸ Spesso gli analisti che lavorano presso l'OIRA suggeriscono integrazioni alla NPRM per includere opzioni aggiuntive sulle quali l'Agenzia deve acquisire commenti da parte degli *stakeholders*. L'OIRA può rifiutarsi di approvare regole complesse o troppo onerose per i cittadini. Può difendere le piccole imprese incoraggiando le Agenzie ad esentarle da obblighi particolarmente gravosi. Può chiedere alle Agenzie di eliminare adempimenti obsoleti e costosi. Durante l'analisi delle proposte regolatorie, l'OIRA può organizzare incontri con le parti interessate (imprese, associazioni di industriali o consumatori o ambientalisti, etc.) per acquisire elementi di valutazione. La NPRM o la regolamentazione finale può essere pubblicata nel *Federal Register* solo dopo l'approvazione dell'OIRA.

La programmazione è considerata lo strumento per garantire l'efficacia del processo regolatorio. La necessità di effettuare analisi approfondite, di assicurare il coordinamento tra Agenzie, di garantire la massima partecipazione del pubblico, di assicurare che la regolamentazione sia in linea con le priorità del Presidente, richiedono una attenta programmazione che tenga conto dei tempi e delle risorse necessarie per garantire la qualità della regolamentazione. L'ordine esecutivo n. 12866 prevede che le Agenzie redigano un'Agenda delle regolamentazioni che sono allo studio o che sono già in vigore ma anche di quelle in procinto di essere rivisitate. All'interno di tale Agenda, le Agenzie devono definire un Piano che indichi le regolamentazioni più importanti previste per l'anno in corso.

La partecipazione del pubblico e dei destinatari finali delle politiche pubbliche pervade l'intero processo regolatorio ed è un elemento peculiare del sistema amministrativo statunitense. Tutti i requisiti giuridici indicati dal codice di procedura amministrativa sono prevalentemente finalizzati, da un lato, a raccogliere informazioni sulle implicazioni economiche e politiche delle regolamentazioni e, dall'altro, a favorire la massima partecipazione degli *stakeholders* nella formazione delle politiche pubbliche per rafforzare il legame tra cittadini ed istituzioni. Già nella fase antecedente la preparazione della NPRM, le Agenzie iniziano un processo di consultazione informale con i principali soggetti destinatari della regolamentazione e con qualsiasi altra organizzazione portatrice di interessi attraverso comunicazioni *ex parte*.⁹ Il ricorso a tali comunicazioni *ex parte* ed il relativo regime di pubblicità varia di Agenzia in Agenzia sino ai casi più estremi nei quali il ricorso a tale strumento di consultazione è soggetto a significative restrizioni. Nel sistema statunitense, tali strumenti di

⁸ L'OIRA svolge un ruolo importante anche nella determinazione dell'agenda presidenziale. Con l'appoggio del Presidente e di altri funzionari di alto livello può contribuire a indirizzare le scelte del Governo.

⁹ Secondo l'articolo 551 dell'APA, per *ex parte communication* si intende una comunicazione "non ufficiale" orale o scritta tra Agenzie e *stakeholders* alla quale, proprio per il carattere informale, non si applicano gli obblighi di comunicazione preventiva.

consultazione sono considerati molto utili sia per le Agenzie che per i destinatari della regolamentazione anche se non sfugge che la mancanza di trasparenza di tali comunicazioni può intaccare l'integrità del processo regolatorio.

Un altro strumento di partecipazione molto utilizzato dalle Agenzie è il ricorso alle Commissioni di esperti (cosiddette *Advisory Committees*). Si tratta di organizzazioni composte da esperti esterni all'Esecutivo e che contribuiscono alla qualità della regolamentazione attraverso opinioni, idee e raccomandazioni.¹⁰

Lo strumento principale di trasparenza per garantire la partecipazione del pubblico è rappresentato dalla pre-pubblicazione della regolamentazione sul *Federal Register*.¹¹ La funzione della pre-pubblicazione è quello di assicurare la trasparenza e consentire ai soggetti interessati dalla regolamentazione di inviare commenti alle Agenzie.¹² L'obbligo imposto dall'APA di avviare una fase formale di consultazione pubblica è stato poi interpretato in via estensiva dalla giurisprudenza fino a ricomprendere un obbligo, da parte delle Agenzie, a fornire risposte ai suddetti commenti. Ricerche dimostrano che ci sono stati casi nei quali il pubblico ha esercitato un'influenza rilevante sulle decisioni delle Agenzie. Occorre, tuttavia, rilevare un limite della consultazione pubblica; essa viene avviata alla fine del processo quando le proposte sono state già sviluppate e quindi è più difficile cambiare l'impianto del provvedimento.

Un'esperienza positiva di partecipazione efficace alla formazione delle decisioni va sotto il nome di *negotiated rule making*. Previsto da una legge del 1996, il processo si articola nel seguente modo: le Agenzie pubblicano, nel *Federal Register*, un avviso di istituzione di una Commissione negoziale al fine di raggiungere un consenso su una proposta di regolamentazione. Le parti interessate possono chiedere di far parte di tali Commissioni che, in genere, sono composte da circa 25 membri. Le suddette Commissioni devono produrre un testo su cui ci deve essere l'unanimità. Il testo prodotto viene adottato come NPRM dall'Agenzia e pre-pubblicato nel *Federal Register*. Tale procedura si rivela efficace quando riduce il numero di commenti favorendo una più rapida approvazione della proposta regolatoria, limitando al contempo i rischi di azioni giudiziali. Tale strumento di partecipazione incontra, tuttavia, lo sfavore dell'OIRA perché riduce il peso delle elaborazioni analitiche richieste dall'OIRA stessa nella preparazione della regolamentazione. Inoltre vi possono essere problemi di rappresentatività di tutti gli interessati nella Commissione.

La procedura amministrativa prevista per emanare una regolamentazione viene spesso disattesa nella prassi. Secondo uno studio effettuato nel 2012 dal GAO (citato nella

¹⁰ Ci sono circa 1.000 Commissioni operanti al momento. Sono regolate da una legge specifica: il *Federal Advisory Committee Act* (FACA) del 1972.

¹¹ Questo strumento della pre-pubblicazione ricorre anche nel sistema canadese.

¹² L'APA non prevede un requisito temporale minimo per acquisire commenti. L'ordine esecutivo n. 12866 del 1993 si limita a definire il termine di 60 giorni come un termine che garantisce una ragionevole opportunità di commentare una regolamentazione. Un termine di 'almeno 60 giorni' è stato più di recente confermato dall'ordine esecutivo n. 13563 del 2011 durante la Presidenza Obama. Nella prassi circa un quinto dei commenti totali sono inviati l'ultimo giorno.

nota 4), la regolamentazione che è stata adottata nel periodo 2003-2010 senza previa pubblicazione di un NPRM si aggira tra il 33 ed il 50 per cento. Le regolamentazioni che hanno maggior impatto economico hanno più probabilità di essere corredate da NPRM e di essere quindi pubblicate sul *Federal Register*. Le esenzioni per quest'ultima categoria sono limitate al 20 per cento. Si registrano anche casi in cui una regolamentazione è adottata *ad interim* per ragioni di urgenza e necessità lasciando comunque aperta una procedura di consultazione pubblica. I commenti eventualmente raccolti vengono considerati in vista della regolamentazione finale adottata in via permanente.

Gli Stati Uniti, al pari dell'Inghilterra, sono pionieri nell'istituzionalizzazione di nuove tecniche, mutate dalle scienze comportamentali (cosiddetto *nudging*), per migliorare il disegno *ex ante* delle politiche pubbliche. Il *nudging* si può tradurre in italiano come "la spinta gentile",¹³ ossia l'impiego di tecniche di analisi comportamentale per comprendere alcuni meccanismi di funzionamento delle politiche pubbliche. Informazioni poco comprensibili, ovvero modulistica particolarmente complessa, costituiscono ostacoli che scoraggiano i destinatari finali della regolamentazione rendendo i programmi pubblici inefficaci.¹⁴ L'esperienza statunitense dimostra che, quando le nuove scoperte di scienza comportamentale e psicologia vengono applicate alle scelte pubbliche, i risultati sono rilevanti. Nel 2014, l'Ufficio di *Science and Technology Policy* (OSTP) della Presidenza degli Stati Uniti ha istituito il *Social and Behavioral Sciences Team* (SBST) per far sì che tutte le conoscenze comportamentali (ad esempio come le persone si rapportano e reagiscono ai programmi pubblici) siano applicate nella fase di preparazione della regolamentazione. Tecniche di *nudging* sono state utilizzate nel 2015 per promuovere piani di risparmio pensionistico individuale, per aumentare la partecipazione a programmi di formazione e a programmi di consulenza per il riempimento dei veterani, per assistere individui e famiglie a ricevere assistenza sanitaria.¹⁵ A seguito dei successi delle prime esperienze di *nudging*, il Presidente Obama ha emanato un atto esecutivo nel settembre 2015 che invita le Agenzie a: *i*) identificare le politiche, i programmi e le azioni per le quali la scienza comportamentale può produrre risultati positivi al fine di migliorare le politiche pubbliche riducendo i costi per i cittadini; *ii*) sviluppare strategie per applicare tali tecniche monitorandone e valutandone gli effetti; *iii*) impiegare esperti di scienze comportamentali nelle strutture federali; *iv*) verificare modalità di raccordo tra istituzioni e centri di ricerca.

¹³ Cfr. Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, *La spinta gentile*, Feltrinelli, 2009, versione tradotta dell'opera originale *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Yale University Press, 2008.

¹⁴ Uno studio del 2012 ha verificato che la particolare complessità della richiesta di borse di studio per studenti indigenti ha avuto l'effetto di far posporre l'iscrizione al *college* o ne ha costituito un disincentivo. Lo studio ha dimostrato che la semplificazione della modulistica e l'assistenza alle famiglie interessate per riempire i moduli hanno aumentato il numero di borse di studio e le iscrizioni al *college*.

¹⁵ Tali casi sono trattati più nel dettaglio nel primo rapporto annuale (2015) del SBST disponibile al seguente indirizzo:

https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/sbst_2015_annual_report_final_9_14_15.pdf.

3. Valutazione delle politiche pubbliche ex post e valutazione di impatto

La valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti è pervasiva perché viene effettuata in quasi ogni Università, in ogni città di medie-grandi dimensioni, in ogni Stato, in ogni agenzia federale ed in modo molto copioso dal Congresso e dalla Presidenza degli Stati Uniti. C'è una proliferazione di *think tank* che hanno prodotto, nell'ultimo trentennio, una vasta quantità di studi di valutazione delle politiche pubbliche. Nonostante tale patrimonio di istituzioni dedicate alla valutazione, esiste poca evidenza empirica che tutte queste analisi abbiano effettivamente influenzato le decisioni pubbliche.¹⁶

L'evoluzione della valutazione delle politiche pubbliche si è caratterizzata dalla ricerca continua di nuovi strumenti valutativi volti ad ampliare l'ambito e l'efficacia della valutazione stessa. (Si veda box 1)

Box 1. L'evoluzione della valutazione delle politiche pubbliche a livello federale dagli anni '80 fino ai giorni nostri.¹⁷

L'attuale assetto istituzionale poc'anzi descritto di iniziativa regolativa diffusa e di controllo centralizzato (attraverso l'OIRA) risale alla presidenza reaganiana degli anni '80. La prima presidenza Bush continua il processo di riforma sulla stessa linea della presidenza precedente. Nel 1990 il Governo federale obbliga i Dipartimenti e le Agenzie a nominare un *Chief Financial Officer* responsabile per lo sviluppo e la comunicazione delle informazioni sui costi e sulla misurazione dei risultati delle politiche pubbliche. Nel 1993 l'amministrazione Clinton avvia una vasta trasformazione delle misure di valutazione delle politiche pubbliche¹⁸ per spostare il *focus* della valutazione dagli *outputs*, i prodotti offerti dall'amministrazione, agli *outcomes*, ovvero gli effetti conseguiti, introducendo la valutazione *ex post* e richiedendo una migliore specificazione degli obiettivi e dei programmi federali. Il vicepresidente Al Gore lancia poi la *National Performance Review* per ottenere un governo che "funzioni meglio e costi meno". Nel 2002 l'OMB elabora un nuovo strumento: il *Program Assessment Rating Tool* (PART). Tale strumento sposta l'attenzione verso livelli di obiettivi specifici distinti per linee di autorità in modo da avvicinare la responsabilità del dirigente agli obiettivi. Tale strumento affianca la preesistente valutazione del GPRA gestita dal GAO. Da ultimo l'amministrazione Obama ha posto un'enfasi crescente sulla diffusione di una cultura della valutazione nella quale le Agenzie utilizzino regolarmente evidenze empiriche per disegnare la nuova regolamentazione. Infatti, mentre tutte le Agenzie federali monitorano le proprie *performance* verso gli obiettivi stabiliti, poche

¹⁶ La rassegna di studi su questo specifico aspetto è contenuta in John A. Hird, *Power, Knowledge and Politics*, Georgetown University Press, 2005. L'autore propone anche una lettura originale volta a verificare non solo quanto la *policy analysis* è utilizzata nelle decisioni pubbliche ma anche quanto il potere influenzi la *policy analysis*.

¹⁷ Si veda in tal senso Antonio La Spina, Efsio Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011, p. 288-290 e a cura di Claudio M. Radaelli, *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubbettino 2001, p. 71-78.

¹⁸ Percorso che porterà all'approvazione del *Government Performance and Results Act* (GPRA).

conducono analisi di valutazione dei programmi che aiutino a migliorare il disegno delle politiche pubbliche già adottate.¹⁹ Nel 2011 l'OMB ha stanziato 100 milioni di dollari per finanziare 35 programmi di valutazione.

Le strutture federali sono responsabili dell'attuazione e dell'applicazione della regolamentazione. Le Agenzie hanno Uffici dedicati a verificare l'applicazione della regolamentazione presso gli enti regolati. In caso di inadempienza degli obblighi previsti dalla regolamentazione, le Agenzie possono richiedere la cooperazione del Dipartimento di Giustizia per irrogare sanzioni.

Leggi speciali e l'ordine esecutivo n. 12866 citato prevedono che le Agenzie rivedano periodicamente le regolamentazioni più importanti per verificarne l'efficacia e l'efficienza. In ossequio all'ordine esecutivo n. 13563 del 2011, le Agenzie devono predisporre la programmazione delle regolamentazioni da sottoporre a tale verifica. A tal fine, viene incoraggiata la possibilità per i cittadini di commentare retrospettivamente l'attuazione della regolamentazione (si veda l'ordine esecutivo n. 13610 del 2012). Nella prassi, tale tipologia di valutazione viene effettuata in modo non sistematico. Gli ordini esecutivi dell'amministrazione Obama tentano di istituzionalizzare in modo più sistematico tale processo.

Il livello di maturità raggiunto in questo campo ed il diffuso ricorso alla sperimentazione fanno del caso statunitense un interessante oggetto di studio.²⁰ (Si veda box 2)

Box 2. L'esperienza statunitense quale punto di riferimento obbligato per l'*impact analysis*.

L'inizio della valutazione risale alla *War of Poverty* dell'amministrazione Johnson che, tra il 1964 ed il 1968, ha prodotto una quantità senza precedenti di iniziative innovative in campo sociale. Tra il 1968 ed il 1979 durante la Presidenza Nixon, i primi *social experiment* sono intrapresi per stimare gli effetti del reddito minimo garantito sull'offerta di lavoro. Negli anni '80 l'attenzione si sposta sul *workfare*, ossia programmi di *welfare* disegnati per riaccompagnare i beneficiari verso il mercato del lavoro. Nel 1996 viene abolito il sussidio di povertà (al tempo erogato senza limiti temporali) e sostituito con un sussidio limitato nel tempo. Tale riforma si basa largamente sull'evidenza empirica accumulata nei quindici anni precedenti. L'istruzione è un altro settore che ha beneficiato dell'analisi fattuale quale base conoscitiva per impostare riforme profonde sin dal 1972. Nonostante il rilevante impegno finanziario in ricerca nel campo dell'istruzione, si è creata nei decenni una pro-

¹⁹ Nel 2009 Obama ha nominato Cass Sunstein, uno dei padri del *nudging*, al vertice dell'OIRA.

²⁰ In tal senso, si veda Alberto Martini e Ugo Trivellato, *Sono soldi ben spesi?*, Marsilio 2011, p. 70.

gressiva insoddisfazione per i risultati ottenuti.²¹ In risposta a tale insoddisfazione, nel 2002, l'amministrazione Bush ha proposto al Congresso l'*Education Sciences Reform Act* che ha istituito, tra l'altro, l'*Institute of Education Sciences* (IES), un'agenzia indipendente che ha il compito di promuovere l'uso rigoroso della valutazione. Nell'arco di pochi anni tale istituzione è riuscita a diventare un'organizzazione dotata di alta reputazione e indipendente, forte di un sostegno politico *bipartisan*, coniugando il *rigore* delle analisi con la *rilevanza* dei risultati delle analisi stesse. Oltre a tradurre l'evidenza empirica ottenuta con la ricerca in pratica educativa, i risultati vengono resi disponibili alle scuole in modo semplice e comprensibile. Il metodo sperimentale viene impiegato dall'IES quale fonte di evidenza credibile sull'efficacia degli interventi. L'IES collabora con una trentina di solidi centri di ricerca privati, l'intensa attività di sviluppo di nuovi metodi è finanziata in larga parte dall'IES e condotta da ricercatori di MDRC²². Una rete di istituzioni universitarie fornisce sia un contributo alla ricerca sia alla formazione dei ricercatori.

Il principale centro per la valutazione delle politiche negli Stati Uniti è il *Government Accountability Office* (GAO). Il GAO è un'Agenzia indipendente che lavora per il Congresso. Nato nel 1921, inizialmente per svolgere una funzione di controllo da parte del Congresso sui flussi di spesa (il nome originale infatti era *Government Accounting Office*), il GAO ha diversificato le proprie competenze allargandole alla valutazione dei risultati dei programmi ed alla misurazione delle *performance* delle strutture federali.²³ Oggi il GAO definisce il proprio ruolo, nel suo sito istituzionale, come la "verifica di come il Governo federale spende i soldi dei contribuenti". Al vertice siede il *Comptroller General* con un mandato di 15 anni di nomina presidenziale, confermata dal Senato, fra una lista di candidati proposti da una Commissione *bipartisan* del Congresso. Attualmente il GAO fornisce analisi al Congresso su richiesta di Commissioni o Sottocommissioni parlamentari o sulla base di previsioni legislative. Può anche svolgere analisi autonome sotto l'autorità del *Comptroller General*. Il GAO fornisce altresì raccomandazioni al Congresso o ai vertici di Agenzie federali su come rendere l'esecutivo più efficace, efficiente, etico, equo e responsabile. Le analisi non sono l'unico prodotto del GAO. Uno degli aspetti più importanti è la comunicazione dei risultati delle analisi, al fine

²¹ Nel 1999 il rapporto sullo stato della valutazione in campo educativo predisposto dall'Accademia delle Scienze statunitense indicava: "Un fatto che colpisce è come il complesso mondo della scuola - a differenza della difesa, della sanità o della produzione industriale - non poggi su una solida base di evidenza scientifica. In nessun altro campo le scelte di "policy" sono basate così di frequente su esperienze personali e preferenze ideologiche. In nessun altro campo l'evidenza prodotta dalle attività di ricerca è così inadeguata e poco utilizzata." National Research Council, *Improving student learning. A strategic plan for education research and its utilization*, Washington (DC), National Academies Press, 1999, pag. 1, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.nap.edu/catalog/6488/improving-student-learning-a-strategic-plan-for-education-research-and>.

²² MDRC è un'organizzazione *non profit* e *non partisan* che opera nel campo della valutazione dei programmi nel campo dell'istruzione e delle scelte sociali. Fu fondata nel 1974 dalla fondazione Ford e da un gruppo di agenzie federali.

²³ Per un'analisi più puntuale dell'evoluzione del ruolo del GAO si veda Daniele Capone, *Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti*, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2012, pp. 119-120.

di garantire l'inclusione dei cittadini e quindi garantire la trasparenza. La qualità delle analisi è assicurata da un'attenta supervisione nell'ambito di prefissati *standard* qualitativi. Un programma di formazione esteso rende il tutto più attuabile. Negli anni '70 e '80, la guerra del Vietnam e lo scandalo del *Golden Gate* hanno rafforzato l'interesse del Congresso per controlli a più ampio raggio e per una valutazione più efficace. Si è quindi assistito ad un passaggio verso la valutazione dei programmi, i controlli sulle *performance* e l'analisi delle politiche pubbliche. I controlli finanziari sono passati a rappresentare solo il 10 per cento dell'attività mentre i controlli sulle *performance* rappresentano quasi il 90 per cento dell'attività svolta. Anche l'approccio con le altre amministrazioni è cambiato: da un approccio basato sulle sanzioni si è passati ad una cultura volta a consentire alle amministrazioni di svolgere al meglio le proprie funzioni. I valori di base sono: *accountability*, integrità (ossia lavoro professionale, oggettivo, basato su fatti, *nonpartisan*, non ideologico, onesto e bilanciato) e affidabilità (alta qualità del prodotto finale reso disponibile per tempo, accurato, utile, con informazione chiare e riscontrabili). Gli obiettivi del GAO sono fissati annualmente attraverso una programmazione strategica che si divide in 4 settori: controllo, *insight*, *foresight*, *adjudication*. Il 10 per cento delle risorse umane sono impegnate su argomenti che potrebbero rilevare in un orizzonte di tempo più ampio. L'attività di controllo è finalizzata a determinare se le strutture federali stiano portando avanti il compito assegnato, se stiano spendendo le risorse per le finalità istituzionali e se stiano rispettando la normativa. L'attività di *insight* è mirata a verificare quali programmi o quali politiche funzionino e quali no. Inoltre le informazioni vengono condivise per determinare le *best practices* e per effettuare confronti tra amministrazioni analoghe sia tra strutture federali che tra livelli di governo. L'attività di *foresight* si incentra sull'individuazione delle sfide del domani, le possibili fonti di rischi. Infine l'ultima attività consiste nel controllare le gare di appalto e nel fornire assistenza legale. Il GAO opera attraverso alcuni Protocolli di azione sia per quanto riguarda i rapporti con il Congresso che con le Agenzie governative e che con le strutture internazionali. Il protocollo con il Congresso prevede che si accettino soltanto richieste rispondenti ad una lista di criteri in modo che siano appropriate e volte a preservare l'integrità e l'indipendenza dell'istituto. Le richieste vengono esaminate secondo un ordine di priorità: ogni richiesta legata ad una legge all'esame del Congresso, richieste di un Presidente di Commissione o del Rappresentante dell'opposizione in Commissione (*Ranking Minority Member*), di singoli componenti del Congresso. Sono poi previsti *standard* sui tempi di consegna e sul *format* dei lavori. Il protocollo con le Agenzie prevede invece che il GAO notifichi l'avvio di un nuovo lavoro concernente un'Agenzia, solleciti i commenti dell'Agenzia sui risultati ottenuti, coordini i tempi di consegna del controllo. Il GAO richiede tuttavia all'Agenzia una serie di impegni quali: mettere a disposizione le informazioni disponibili, una collaborazione leale, rendere pubblici i risultati della propria attività. Il processo di lavoro del GAO è suddiviso in 5 fasi *standard*: il processo di accettazione del lavoro, la pianificazione ed il disegno del lavoro di controllo, la raccolta di dati, lo sviluppo del lavoro di analisi, la diffusione dei risultati. Il GAO è organizzato in 13 gruppi di lavoro tra cui meritano di essere segnalati: il gruppo incaricato della ricerca applica-

ta e delle metodologie e quello per l'*information technology*. Gli uffici sono 6 e sono divisi per funzione. Il profilo di carriera è abbastanza piatto, le posizioni vengono messe a bando, la valutazione è basata: sul merito (ossia sui risultati), sulla capacità di comunicare, sulla capacità di collaborare con gli altri e sul grado di *leadership*. Gli stipendi sono determinati sulla base di 3 parametri: capacità, conoscenza e risultati. I dipendenti sono 3.100, di cui due terzi lavorano a Washington mentre gli altri sono distribuiti in 11 uffici sparsi per gli Stati Uniti. Il GAO misura anche la propria *performance* per essere *accountable*. Indicatori di *performance* sono basati sui risultati, sulla soddisfazione degli utenti, sulla soddisfazione dei cittadini e sull'azione internazionale. Per dare il senso dell'impegno a dar conto dei risultati, il GAO calcola il tasso di ritorno sugli investimenti ossia la percentuale di sprechi che sono stati individuati e dei programmi interrotti sul totale delle spese di funzionamento del GAO. Su ogni dollaro investito nel GAO nel 2008 sono stati ridotti sprechi per 114 dollari.

4. Il controllo parlamentare sulla regolamentazione

Il Congresso americano può intervenire per bloccare una regolamentazione nella fase successiva alla pubblicazione finale e prima dell'entrata in vigore. Le Agenzie devono trasmettere ogni regolamentazione al Congresso ed al GAO. Il Congresso può votare, con una procedura di urgenza, una risoluzione congiunta di disapprovazione nei sessanta giorni di *vacatio* prima dell'entrata in vigore della regolamentazione. Nei fatti, si ricorda soltanto un caso di applicazione di tale procedura. Tuttavia, la minaccia di ricorrere a tale procedura ha sortito l'effetto di spingere le Agenzie a modificare la regolamentazione prima dell'entrata in vigore per tener conto della posizione parlamentare.

Per l'analisi di impatto della regolamentazione, il Congresso è supportato dal Congressional Budget Office (CBO) e dal Congressional Research Service (CRS). Il CRS può essere considerato un Servizio Studi risultante dall'ampliamento del ruolo di ricerca documentale delle biblioteche parlamentari. Dal sito del CRS si ricava che "lavora esclusivamente per il Congresso e fornisce analisi di *policy* e legali alle Commissioni e ai Membri sia della Camera che del Senato, di qualunque affiliazione politica. [...] Il CRS è famoso per analisi autorevoli, confidenziali, obiettive e imparziali, la sua più alta priorità è assicurare che il Congresso abbia sempre accesso al miglior pensiero della Nazione." Istituito con il *Congressional Budget and Impoundment Control Act* nel 1974, il CBO è invece nato come centro indipendente di analisi economica e di bilancio al servizio esclusivo del Congresso. L'origine di questa istituzione è legata a tensioni tra Esecutivo e Legislativo: il Congresso era criticato da alcuni per la mancanza di responsabilità fiscale, mentre il Congresso era insoddisfatto per quella che era percepita come la "supremazia" dell'Esecutivo nelle scelte di bilancio. All'inizio dotato di competenze per l'analisi delle entrate e delle spese, il CBO ha successivamente

avviato *policy analysis*.²⁴ Le aree tematiche coperte sono pari alle competenze federali: sicurezza nazionale, salute, temi macroeconomici generali quali la distribuzione del peso fiscale tra classi di reddito o le fonti di entrata. Il CBO pubblica quantificazioni di oneri e proiezioni di bilancio ma anche il cosiddetto *Scorekeeping for Enacted Legislation* per verificare che le norme di spesa siano in linea con i tetti previsti dal bilancio. Gli analisti del CBO verificano come le politiche proposte influenzino i comportamenti dei beneficiari, in modo che si possano generare risparmi o costi, e gli impatti che sono generalmente incorporati nei *reports* delle Agenzie.²⁵ Tranne rare eccezioni le stime del CBO non considerano il *dynamic scoring*, ossia gli effetti indotti sull'economia di alcune politiche pubbliche.²⁶ Tuttavia nel maggio 2015, la Camera ed il Senato hanno approvato una risoluzione che richiede al CBO di incorporare - per quanto possibile - gli effetti indiretti macroeconomici nelle analisi *ex ante* delle leggi più importanti. Analisi macroeconomiche di questa portata richiedono modelli complessi e molto tempo per l'elaborazione di risultati robusti.

Nonostante il supporto di analisi offerto al Congresso dal CRS e dal CBO, non sempre tali analisi riescono ad influenzare i processi decisionali *ex ante*. Sicuramente la creazione e l'operato del CBO hanno contribuito a creare maggiore consapevolezza nel Congresso sull'impatto finanziario delle scelte pubbliche. Inoltre, la politica di comunicazione del CBO verso il pubblico (che è stata - a volte - oggetto di tensione con il Congresso) ha anche contribuito ad allargare gli elementi informativi alla base delle decisioni pubbliche.²⁷

5. L'analisi della Regolamentazione a livello statale

Il processo di istituzionalizzazione dei legislativi nei singoli Stati dell'Unione si è svolto in modo eterogeneo. Fino alla fine degli anni '70, i sistemi politici statali erano caratterizzati dal ruolo prevalente del Governatore e dell'Esecutivo, con un ruolo minore delle istituzioni legislative. Negli ultimi 30 anni questo assetto istituzionale è cambiato e si è assistito ad un'estensione delle competenze ed ad una maggiore professionalizzazione delle assemblee statali.²⁸ Sono state quindi creati Uffici indipendenti dall'Esecutivo a supporto dell'attività legislativa: *Nonpartisan Policy Research Organization* (NPRO).

²⁴ Per capire la rilevanza di tale area rispetto ai compiti del CBO si consideri che nel 2009 il 45% dello staff era impiegato nella divisione di *policy analysis*.

²⁵ Il report del CBO, ad esempio, esamina come possano cambiare le produzioni agricole in risposta a nuove politiche agricole. Come possa cambiare il tasso di partecipazione ad alcuni benefici se il disegno della relativa politica pubblica fosse modificato: se il costo a carico dei cittadini del programma sanitario Medicare fosse ridotto, il CBO stima quante prestazioni in più verrebbero fornite.

²⁶ Quindi nel caso di un cambiamento dell'imposizione sulle imprese, il CBO non calcola l'effetto di tale misura sull'offerta di lavoro, sugli investimenti e quindi sul PIL. Solo nel caso di studi sull'immigrazione è stato stimato l'effetto sull'offerta di lavoro.

²⁷ Interessante è il ruolo svolto dal CBO nell'analisi della riforma Obama della sanità. La riforma fu posposta e modificata in risposta ad uno studio del CBO che denunciava un significativo incremento dei costi dalla prima proposta presentata. Si veda in tal senso *The Congressional Budget Office*, Philip G. Joyce, Georgetown University Press, 2011.

²⁸ In tal senso, Parlamenti Analitici, di Gloria Regonini, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2012, p. 37-38.

Come riflesso del processo dianzi illustrato, i NPRO variano in modo considerevole da Stato a Stato. I più evoluti sono il *Maryland Office of Policy Analysis*, il *Kentucky Legislative Research Commission* (LRC) e il *Long-Term Policy Research Center* (LTPRC). Analoghi Uffici in alcuni Stati sono sottodimensionati in termini di personale mentre altri Stati si connotano per una totale assenza di tali strutture. Tale eterogeneità - riscontrabile in una federazione di Stati accomunati dalla stessa lingua, popolazione, culture politiche e istituzioni - è stata utilizzata dagli studiosi della materia per condurre un'analisi sulle determinanti delle buone *policy*. In genere gli Stati più ricchi hanno anche le strutture qualitativamente migliori. I legislatori statali preferiscono le elaborazioni più analitiche offerte dalle organizzazioni di NPRO più ampie. Tuttavia molti legislatori statali non ritengono che i NPRO esercitino una maggiore influenza sulle decisioni rispetto ad altri attori politici che intervengono nel dibattito sulle politiche pubbliche. I NPRO tuttavia forniscono informazioni di base e un'interazione quotidiana con i politici la cui importanza non deve essere sottovalutata: il loro ruolo si posiziona nel mezzo tra conoscenza e potere.²⁹

6. Conclusioni

L'analisi di impatto della regolamentazione negli Stati Uniti è caratterizzata da: una moltitudine di istituzioni coinvolte nella *policy analysis*, una pregnante partecipazione dei soggetti interessati alle politiche pubbliche in ogni fase di elaborazione della regolamentazione, un ruolo rilevante della programmazione quale strumento per garantire una migliore qualità della regolamentazione, una provata maturità nell'*impact analysis* e nell'uso della sperimentazione ai fini di acquisire conoscenza dell'impatto delle politiche pubbliche. Tutti questi aspetti ne fanno un interessante caso di studio.

Ponendo a confronto il sistema italiano con quello statunitense, il primo risulta più strutturato a livello di normativa primaria, rispetto al sistema statunitense dove le norme di rango primario (APA) trattano soltanto i profili della partecipazione ed i dettagli sono contenuti in ordini presidenziali. Il sistema statunitense appare tuttavia più orientato ai profili sia di effettività del processo, in termini di analisi costi-benefici o di impatto della regolamentazione sul settore privato, che di partecipazione del pubblico e degli *stakeholders* nell'elaborazione delle decisioni.

Infine, merita una specifica riflessione il fatto che le istituzioni dedicate all'analisi di impatto (*ex ante* ed *ex post*) della regolamentazione negli Stati Uniti si caratterizzino per una costante ricerca di tecniche e strumenti innovativi: dalla sperimentazione per l'*impact analysis*, all'impiego delle scienze comportamentali per semplificare gli adempimenti amministrativi e quindi migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche.

²⁹ Si veda in tal senso *Power, Knowledge and Politics*, John A. Hird, Georgetown University Press, 2005, p. 197-200.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto