

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

Australia

ESPERIENZE N. 20

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 la valutazione delle politiche pubbliche in Australia

Marzo 2016

Sommario

1. Introduzione	5
2. Analisi di impatto <i>ex ante</i> e <i>in itinere</i>	5
Box 1. Il decalogo del regolatore.....	6
3. Valutazione <i>ex post</i> delle politiche pubbliche e valutazione di impatto della regolamentazione	9
Box 2. Approcci alla revisione della regolamentazione.....	10
4. Il controllo parlamentare sulla regolamentazione	11
5. Conclusioni.....	12

1. Introduzione

In Australia la regolamentazione è, innanzitutto, vista come l'origine di pesi burocratici amministrativi sulle imprese, sulle comunità e sugli individui. Per questo il caso australiano si contraddistingue per una certa cautela rispetto all'assunto che la regolamentazione in sé sia in grado di conseguire risultati efficaci in termini di politiche pubbliche. E' quindi invertito l'onere della prova: per poter regolamentare occorre dimostrare, con analisi puntuali, che la regolamentazione determini un vantaggio netto per i cittadini e che quest'ultima sia l'opzione di ultima istanza e non quella di *default* rispetto ai problemi da affrontare.

Il processo di regolamentazione australiano appare strutturato, analitico, inclusivo, partecipativo e coerente.

Inoltre, il caso australiano si contraddistingue per l'obbligatorietà della verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche *ex post* e dell'efficacia della regolamentazione al fine di perseguire, con successo, la dimensione dell'effettività delle politiche stesse quale requisito essenziale per garantire un corretto rapporto tra istituzioni e cittadini.

Il coinvolgimento dei soggetti interessati alle politiche pubbliche è assicurata durante tutto il 'ciclo della regolamentazione', sia attraverso l'obbligatorietà della consultazione in fase di predisposizione della proposta regolatoria, sia attraverso indagini a posteriori sulla percezione delle politiche per verificarne l'efficacia dell'attuazione e favorirne il rispetto da parte dei destinatari.

Per le ragioni suddette, il modello australiano è proposto in questo contesto come un esempio particolarmente interessante ai fini dell'individuazione di *best practice*.

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

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

Il processo di regolamentazione australiano appare strutturato, analitico, inclusivo, partecipativo e coerente. Per strutturato si intende che il potere regolatorio può essere esercitato soltanto a condizione che la decisione si formi attraverso un processo "tipizzato" volto a garantire una "regolamentazione migliore" piuttosto che "più regolamentazione": un esercizio di autodisciplina a tutela dei cittadini per evitare inutili costi burocratici (si veda il box 1).¹ Il processo è "tipizzato" per mezzo di un documento chiamato *Regulation Impact*

¹ Nell'introduzione alla *The Australian Government Guide to Regulation* (2014) viene indicato che: "Questa Guida è stata predisposta per aiutare i *policy maker* a guardare alla regolamentazione sotto una nuova luce. L'approccio rigoroso del Governo al *policy making* si conforma all'obiettivo di assicurare che la regolamentazione non sia adottata come opzione di *default*, ma sia piuttosto introdotta come ultima istanza. La regolamentazione può produrre benefici, ma le imprese, le comunità e le famiglie pagano il prezzo di una regolamentazione di scarsa

Statement (RIS), soggetto al controllo di un Ufficio che dipende dal Primo Ministro chiamato *Office of Best Practice Regulation* (OBPR). Per analitico, si intende che l'analisi costi-benefici è molto puntuale richiedendo di calcolare il costo del carico amministrativo di una nuova regolamentazione separatamente per imprese, comunità ed individui utilizzando uno strumento che va sotto il nome di *Regulatory Burden Measure* (RBM). Esso prende in considerazione tutti i costi connessi alle attività richieste per rispettare una determinata regolamentazione: notifiche, formazione, permessi, servizi esterni, registrazione, cooperazione con le autorità vigilanti, pubblicazione e documentazione, procedure, ritardi, altri costi. La differenza tra tali costi ed i benefici attesi fornisce una stima *ex ante* del beneficio netto per i cittadini, risultato che giustifica l'intervento pubblico. Tale attenzione verso i costi di assolvimento degli obblighi riflessi della regolamentazione è mirata ad avere un impatto sulla crescita economica del Paese: ad esempio l'Australia ricopre la 11^a posizione in termini di facilità ad aprire una nuova impresa nella classifica della Banca Mondiale *Doing Business 2016* (l'Italia ricopre la 50^a posizione). Per inclusivo, si intende il fatto che tecniche di percezione sono utilizzate per coinvolgere *ex post* i destinatari della regolamentazione e verificare se sono stati percepiti miglioramenti e se i cambiamenti introdotti siano stati capiti dai destinatari ultimi nelle finalità intrinseche. Conoscere come la regolamentazione viene percepita può colmare eventuali discrasie tra le aspettative dei destinatari delle norme e l'attuazione effettiva delle politiche pubbliche da parte del Governo. Per partecipativo, si intende, poi, che il processo di regolamentazione prevede espressamente la consultazione quale requisito essenziale per promuovere una nuova regolamentazione. Infine, la coerenza è data dal fatto che le agenzie devono necessariamente redigere la *post-implementation review* (PIR) per tutte le modifiche normative di maggior impatto sull'economia. La PIR, di norma predisposta dopo 5 anni dall'introduzione della regolamentazione, deve contenere una valutazione del grado di coerenza tra gli obiettivi originari del Governo e l'evidenza empirica sull'attuazione della regolamentazione stessa. Inoltre, per chiare ragioni di coerenza del 'ciclo della regolamentazione', la PIR è richiesta soprattutto quando la regolamentazione è stata esentata dalla predisposizione del RIS.

Box 1. Il decalogo del regolatore.

Esistono dieci principi per i *policy maker* australiani:

1. La regolamentazione non deve essere l'opzione di *default*: l'opzione che mostra il beneficio netto maggiore deve essere sempre l'opzione prescelta.
2. La regolamentazione deve essere imposta solo quando si può dimostrare che offra un beneficio complessivo netto.
3. Il costo in termini di peso amministrativo di una nuova regolamentazione deve essere pienamente compensato mediante la riduzione di altri costi amministrativi.

qualità. (...) Noi ci sforziamo quindi di avere una regolamentazione migliore e non più regolamentazione." Disponibile all'indirizzo: http://cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/files/Australian_Government_Guide_to_Regulation.pdf.

4. Ogni cambiamento rilevante della regolamentazione deve essere assoggettato ad un RIS.
5. I *policy maker* devono consultare in modo autentico e tempestivo i destinatari della regolamentazione stessa, siano essi imprese, comunità o individui.
6. I *policy maker* devono consultarsi tra loro per evitare di accumulare i pesi amministrativi ovvero di sovrapporli.
7. L'informazione sulla quale i *policy maker* formano le proprie decisioni deve essere pubblicata prima possibile.
8. I regolatori devono attuare la regolamentazione con buon senso, empatia e rispetto.
9. Tutte le regolamentazioni devono essere periodicamente sottoposte a valutazione per testare la loro rilevanza.
10. I *policy maker* devono lavorare in stretta collaborazione con il loro competente Ufficio per la deregolamentazione durante tutto il processo regolatorio.

Il documento chiave per assicurare una "migliore" regolamentazione (rispetto all'opzione di non intervento) è il RIS. Il RIS deve essere redatto dalle agenzie, dalle autorità indipendenti, dagli enti pubblici o dagli uffici governativi che intendano proporre una nuova regolamentazione.² Esso è composto di 7 sezioni: l'individuazione del problema da affrontare, gli obiettivi da raggiungere, le opzioni, l'analisi di impatto *ex ante*, la descrizione del processo di consultazione, le disposizioni per l'attuazione *ex post* della regolamentazione, le conclusioni e la proposta di regolamentazione.

L'Australia prevede solo pochissimi casi di esenzione dal RIS. Il RIS è sempre richiesto per tutte le regolamentazioni che sono sottoposte all'approvazione del Gabinetto del Primo Ministro. Anche laddove l'impatto sulle imprese, sulle comunità o sugli individui sia nullo, è comunque necessario predisporre il RIS affinché il Gabinetto del Primo Ministro sia a conoscenza dell'impatto (anche se nullo) delle decisioni da adottare. Il RIS è considerato una buona pratica da seguire in tutti i casi. Per chiedere l'esenzione dal RIS, quando la regolamentazione non ha alcun impatto rilevante, il Ministro competente deve fare richiesta scritta al Primo Ministro. In Australia il RIS è richiesto sempre senza distinzioni, così divergendo rispetto alle buone pratiche internazionali che convenzionalmente richiedono di evitare l'effettuazione di analisi di impatto su tutti i provvedimenti governativi per usare in modo più efficiente il tempo e le risorse, concentrando l'analisi solo sulle proposte che hanno un impatto maggiore o una particolare valenza politica per il Governo.³ D'altro canto il sistema australiano è improntato a fare del RIS uno strumento fondamentale per prendere decisioni consapevoli e informate e questo obiettivo bilancia il ricorso diffuso a tale strumento.

Il primo passo per predisporre un RIS è quello di definire il problema da affrontare. La Guida alla Regolamentazione spiega che la definizione del problema da risolvere è un

² Non esiste alcun obbligo di redazione del RIS nei casi di legislazione proposta dal Parlamento.

³ Si veda ad esempio l'uso della procedura di *triage* nel caso canadese nel quale il documento equivalente al RIS viene richiesto solo nei casi di impatto più rilevante. Si veda il [Dossier n. 7](#) di questo Ufficio.

passaggio cruciale dell'intero processo regolatorio. Avverte altresì che "se il problema da risolvere è definito in modo inadeguato, il processo regolatorio risulterà confuso e incapace di dare risposte effettive". Riconosce poi che "ci sono soltanto un numero relativamente limitato di situazioni che giustificano l'intervento diretto del Governo". Esse sono di seguito elencate: fallimenti del mercato⁴, fallimenti regolatori⁵, un rischio inaccettabile per la salute dei cittadini.

Il passo successivo è quello di dimostrare che l'intervento del Governo sia o meno necessario. La Guida invita a verificare in modo analitico se l'intervento governativo sia preferibile rispetto all'opzione alternativa di non intervento. In caso di verifica dell'opportunità di un intervento regolatorio, la Guida suggerisce di individuare obiettivi cosiddetti "SMART" (acronimo inglese di obiettivi specifici, misurabili, verificabili, realistici e tempestivi).

In caso di verifica della necessità di un intervento regolatorio, il RIS deve definire l'opzione migliore. Anche in questo caso la suddetta Guida offre spunti interessanti. Una migliore attuazione di normative esistenti si rivela a volte l'opzione migliore, sufficiente a garantire i risultati sperati senza richiedere una nuova regolamentazione. Altre forme di intervento citate nella Guida sono: regolamentazione "cornice" volta a definire i principi generali lasciando massima flessibilità ai destinatari nella definizione dell'attuazione dettagliata della politica pubblica; "autoregolamentazione" che consiste di codici di condotta che vengono assunti dai soggetti interessati per poter risolvere lievi fallimenti di mercati; "*quasi-regulation*" quando il Governo partecipa all'elaborazione di codici di comportamento per favorire talune pratiche di mercato; "co-regolamentazione" quando i soggetti destinatari sviluppano e attuano regole di comportamento ed il Governo emana la regolamentazione necessaria all'attuazione di tali accordi; altri strumenti alternativi quali campagne informative, certificazioni, licenze, tasse, esternalizzazione di servizi.

La consultazione pubblica, se adeguatamente condotta, contribuisce positivamente a migliorare i risultati. Oltre alle evidenti ragioni di assicurare un coinvolgimento dei destinatari finali delle norme per rafforzare il legame tra regolatore e regolati, la Guida suggerisce altri vantaggi associati alla consultazione. Essi sono la verifica di aver preso in considerazione tutte le opzioni pratiche fattibili, la conferma della bontà dei dati utilizzati nelle analisi nonché l'accertamento di problemi di attuazione non considerati dal regolatore. Ci sono poi vari modi per effettuare la consultazione: la consultazione pubblica, una consultazione mirata ad un ristretto numero di destinatari, le consultazioni riservate in ragione di questioni delicate, le consultazioni successive alle decisioni quando la consultazione preventiva non è fattibile.

Infine, occorre definire un piano dettagliato per attuare la politica pubblica. Tale piano è di grande supporto per coloro che dovranno poi attuare le politiche pubbliche.

La verifica - a livello centrale - della qualità del RIS è attribuita ad un Ufficio che fa

⁴ Si hanno quando il settore privato produce risultati sub-ottimali rispetto a quelli ottenibili con un intervento regolatore.

⁵ Si verificano quando precedenti interventi non hanno raggiunto gli obiettivi preannunciati, ovvero quando decisioni passate non sono più adeguate rispetto ad un mutamento del quadro di riferimento.

parte del Gabinetto del Primo Ministro: l'*Office of Best Practice Regulation* (OBPR). L'OBPR ha il ruolo di verifica che il RIS risponda ai requisiti richiesti dal Governo. L'Ufficio valuta l'adeguatezza delle analisi contenute nel RIS, verifica l'analisi costi-benefici e la corretta misurazione dei costi burocratici associati alla proposta, considera opzioni di *policy* alternative che potrebbero non essere state considerate dall'ente proponente la nuova regolamentazione.

L'OBPR ha anche un ruolo attivo nel rafforzare la capacità amministrativa presente negli uffici regolatori. L'OBPR non svolge soltanto un ruolo di controllo sulla qualità del RIS, bensì ha anche un ruolo di supporto verso i propri controllati, fornendo assistenza nella predisposizione di alcune RIS, offrendo, altresì, formazione permanente.

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

La valutazione *ex post* delle politiche pubbliche in Australia è di norma obbligatoria. Questa caratteristica peculiare fa del caso australiano l'esempio forse più coerente di "ciclo della regolamentazione" per la stretta interconnessione tra analisi *ex ante* e verifiche *ex post*. Le agenzie governative australiane devono redigere una *post-implementation review* (PIR) per ogni regolamentazione che ha un impatto rilevante sull'economia. La PIR deve essere redatta anche quando la regolamentazione è stata adottata senza il RIS (come l'esempio di esenzione approvata dal Primo Ministro). Dal 1° febbraio 2016, può essere richiesta la predisposizione della PIR quando le analisi presentate nel RIS si distanziano dalle *best practices* (ossia dai principi indicati nel box 1).

La PIR deve contenere una valutazione finale, basata su evidenze empiriche, dell'adeguatezza della regolamentazione in termini di efficacia ed efficienza rispetto agli obiettivi originari. Tale valutazione include la verifica che la regolamentazione abbia prodotto un beneficio netto per le imprese, le comunità e gli individui. Di norma tale valutazione viene predisposta dopo cinque anni dall'entrata in vigore della relativa regolamentazione. Tale termine viene ridotto a due anni quando il RIS non è stato predisposto e la regolamentazione ha un impatto misurabile sull'economia.

Casi di esenzione possono essere riconosciuti secondo le nuove direttive in vigore da dicembre 2015. Quando una regolamentazione non è più in vigore è possibile non redigere la PIR, previa autorizzazione del Primo Ministro.

La verifica *ex post* è un processo che deve iniziare non appena la regolamentazione viene adottata. L'apposita Guida predisposta per supportare le agenzie governative⁶ spiega che la raccolta di dati necessaria per la predisposizione della PIR deve iniziare non appena la regolamentazione viene adottata. Il disegno di valutazione *ex post* deve essere predisposto immediatamente e sottoposto alla valutazione dell'OBPR. Le PIR sono pubblicate sul *web* una

⁶ Si tratta della *Guidance Note on Post-Implementation Reviews*, pubblicata a febbraio 2016 da parte dell'OBPR.

volta approvate dall'OBPR.

La consultazione è richiesta anche per la predisposizione della PIR. Sfruttando la consultazione effettuata per la predisposizione del RIS, il rapporto con i soggetti destinatari della regolamentazione deve continuare anche durante l'attuazione delle decisioni pubbliche attraverso un processo di consultazione in occasione della verifica *ex post* della politica pubblica.

Nel 2011 l'*Australian Productivity Commission*⁷ ha pubblicato un rapporto volto a proporre nuovi approcci per identificare aree di regolamentazione inadeguata e metodi per valutare i risultati delle riforme. Si veda il Box 2.

Box 2. Approcci alla revisione della regolamentazione.

L'*Australian Productivity Commission* suggerisce tre approcci: a) approcci per la verifica dello stock della regolamentazione; b) approcci 'programmati' ad intervalli regolari o in specifiche circostanze; c) approcci 'ad hoc' da attivarsi caso per caso.

- Si tratta di un'attività di manutenzione ordinaria della regolamentazione che può basarsi sui seguenti approcci e metodologie:
 - a. Approccio del regolatore: si monitorano indicatori ed eventuali segnalazioni dei cittadini e si effettuano consultazioni a scadenze fisse per verificare l'impatto delle riforme o di nuove regolamentazioni. Si tratta in sostanza di un programma continuo di miglioramento delle politiche pubbliche condotto dal regolatore.
 - b. Approccio *stock*-flussi: si impongono regole e vincoli procedurali sulla nuova regolamentazione in modo da incidere sullo *stock* di regolamentazione.
 - c. Approccio della semplificazione: si agisce sullo *stock* della regolamentazione per eliminare i pesi amministrativi inutili.

- Approcci programmati:
 - a. Clausole sunset: prevedono la vigenza di una regolamentazione entro una scadenza fissa e la previa verifica dell'impatto è il presupposto per un'estensione della vigenza.
 - b. Process failure: la PIR è lo strumento che consente la verifica *ex post* di una regolamentazione adottata sulla base di un'analisi *ex ante* ed è uno strumento di salvaguardia rispetto al fallimento dell'intervento pubblico. Tale procedura consente di verificare se si sono prodotti effetti indesiderati non previsti nella fase di predisposizione della regolamentazione.
 - c. Ex post review: il regolatore prevede un'analisi *ex post* già nella fase di pre-

⁷ Tale Commissione è un'Agenzia governativa australiana operante presso il Tesoro che svolge una funzione prettamente consultiva. Ha un ruolo attivo nel promuovere idee e analisi al Governo.

disposizione della regolamentazione. Questo approccio è particolarmente indicato quando le conseguenze della regolamentazione o della riforma sono particolarmente controverse e difficilmente prevedibili.

- Approccio ad hoc:
 - a. Approccio ricognitivo: si attiva sulla base di segnalazioni dei soggetti destinatari della regolamentazione per superare problemi sorti durante l'attuazione della politica pubblica.
 - b. Revisioni basate su un principio guida: si fissa un principio guida per rivalutare le normative esistenti (ad esempio in materia di concorrenza).
 - c. Benchmarking: si esaminano le performance riscontrate nei casi di successo per poter applicare le stesse ricette a casi di fallimento della regolamentazione.
 - d. Analisi approfondite: queste analisi sono particolarmente indicate quando si intende rivedere uno o più settori di riforma con impatti in vari campi delle politiche pubbliche. Con l'ausilio di consultazioni pubbliche, questi strumenti sono stati utilizzati in passato in Australia e hanno prodotto, oltre a miglioramenti della legislazione, anche un maggior supporto da parte delle comunità locali nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Fonte: Australian Productivity Commission (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reform*, Research Report, Canberra, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulation-reforms/report/regulation-reforms.pdf>

4. Il controllo parlamentare sulla regolamentazione

Le Commissioni parlamentari svolgono un ruolo di supervisione determinante per la verifica *ex post* dell'attuazione delle politiche pubbliche. Il Parlamento svolge un ruolo molto importante per garantire la coerenza del 'ciclo di regolamentazione' in quanto, avvalendosi delle analisi *ex post*, può verificare l'efficacia delle politiche pubbliche adottate dal Governo. I classici strumenti parlamentari utilizzati sono interrogazioni, dibattiti, raccomandazioni. Le Commissioni tengono regolari audizioni con le Agenzie di regolazione. La Commissione permanente sulle questioni economiche può esaminare i rapporti annuali delle Agenzie di regolazione.

Tuttavia non esiste una Commissione *ad hoc* per la verifica della regolamentazione come nel caso inglese.⁸ Le singole leggi che prevedono le Agenzie regolatorie stabiliscono anche quale Commissione parlamentare sia competente per verificare l'attuazione delle politiche pubbliche da parte delle Agenzie stesse. Le summenzionate leggi prevedono spesso rapporti annuali.

La ragione principale della valutazione *ex post* da parte del Parlamento australiano è

⁸ Si veda ad esempio la *House of Commons Regulatory Reform Committee* menzionata nel [Dossier n. 4 sulla Valutazione di impatto *ex ante* ed *ex post* e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito](#), luglio 2015.

quello di verificare l'effettività del RIS ed identificare margini di miglioramenti da suggerire al Governo. I lavori di verifica *ex post* del Parlamento australiano sono paragonabili per qualità a quelli del parlamento canadese.

5. Conclusioni

L'analisi di impatto della regolamentazione in Australia è caratterizzata da: un processo molto strutturato, una partecipazione "inclusiva" dei soggetti interessati alle politiche pubbliche in ogni fase di elaborazione della regolamentazione, un ruolo rilevante della verifica *ex post* dell'attuazione delle politiche. Tutti questi aspetti ne fanno un interessante caso di studio.

Ponendo a confronto il sistema italiano con quello australiano, si rilevano alcune analogie, quale ad esempio l'obbligatorietà delle analisi *ex ante* della regolamentazione di iniziativa governativa nonché gli obiettivi sottesi a tali analisi. I due sistemi si differenziano, invece, per l'approccio culturale perché, nel caso italiano, l'intervento regolamentare è di norma considerato l'opzione di *default*. Il caso australiano pone poi una maggiore enfasi sui carichi amministrativi e sulla consultazione obbligatoria e si caratterizza per un impianto analitico più raffinato per la valutazione costi-benefici (quale il RBM). Il sistema australiano appare insomma 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 la valutazione *ex post*, a differenza del caso italiano, sia obbligatoria garantendo una maggiore coerenza dell'intero ciclo della regolamentazione prima e dopo l'adozione della regolamentazione.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto