

La valutazione
d'impatto delle politiche pubbliche nella

Repubblica Sudafricana

ESPERIENZE N. 22

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/)

La valutazione d'impatto delle politiche pubbliche nella Repubblica Sudafricana

Luglio 2016

Sommario

1. Introduzione	5
2. L'Analisi di impatto <i>ex ante</i> e <i>in itinere</i>	6

1. Introduzione

Il Sudafrica, con una popolazione di 54 milioni di abitanti, è una delle economie emergenti con cui l'OCSE ha avviato una cooperazione per rafforzarne lo sviluppo.

Nell'ambito di questa cooperazione, l'OCSE ha anche svolto un ruolo rilevante nel promuovere strumenti di *better regulation*.

Il presente *dossier* è stato predisposto per mostrare il caso di un Paese in via di sviluppo dotato di un *Regulatory Impact Assessment* (RIA) paragonabile a quello in vigore nei Paesi più sviluppati. In particolare, il Sudafrica può considerarsi allineato ai casi più riusciti di *better regulation* limitatamente alle istituzioni preposte, agli strumenti (quali il RIA) e alle consultazioni.

Per questo Paese sussistono certamente margini per ulteriori miglioramenti per adeguarsi alle migliori prassi internazionali; allo stato attuale infatti la programmazione degli interventi appare ancora insufficiente e non messa a sistema con il ciclo della regolamentazione; non sussiste poi una soglia dimensionale che individui la significatività dell'impatto della regolamentazione e definisca quando sia necessario predisporre un RIA iniziale e un RIA completo, come accade nel caso canadese o statunitense; l'analisi quantitativa inclusa nel RIA, infine, appare meno strutturata rispetto a quella del caso australiano.

Tuttavia il Sudafrica presenta anche elementi di originalità che possono essere considerati come *best practice*: tra questi la scelta di privilegiare le opzioni di politica pubblica che favoriscano l'adempimento spontaneo alla regolamentazione da parte dei destinatari finali. L'accento posto sull'*enforcement* della normativa - anche ai fini del successo della politica - è presente soltanto nei sistemi più evoluti come quello statunitense.¹

Occorre, tuttavia, notare che, rispetto alle condizioni economiche e sociali del Paese in questione, il rafforzamento degli strumenti di *better regulation* potrebbe certamente incidere significativamente sulla produttività e sull'efficienza nei settori dei cosiddetti servizi pubblici essenziali, ma sembrerebbe ancora poco aderente rispetto alle reali priorità del Paese quale, tra tutti, la riduzione della povertà. In altri termini, gli strumenti della *better regulation* appaiono più come una sovrastruttura "calata dall'alto" per allinearsi agli *standard* delle economie più avanzate piuttosto che essere il frutto di un processo di cambiamento culturale voluto dal Paese stesso per far fronte ai problemi specifici del contesto economico-sociale.

Il presente *dossier* esamina l'analisi di impatto *ex ante* e *in itinere* delle politiche pubbliche nello sviluppo dell'azione governativa dando brevi cenni anche di iniziative a livello degli enti locali.

¹ Si faccia riferimento ad esempio al tema del *nudging* trattato in "Esperienze n. 18"

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

Il processo di regolamentazione nel Sudafrica è stato improntato alle migliori esperienze internazionali. La cornice istituzionale attuale è basata sulla *soft law* contenuta nelle *Guidelines for the implementation of the Regulatory Impact Analysis/Assessment (RIA) process in South Africa* del 2012.² Una precedente regolamentazione in materia di RIA era stata approvata dal Gabinetto del Primo Ministro nel febbraio 2007 ad esito di uno studio congiunto commissionato nel 2005 dalla Presidenza della Repubblica e dal Tesoro per indagare i modi di sviluppare il RIA in Sudafrica. Nel 2009 il Tesoro si è anche affidato *all'expertise* dell'OCSE per costruire le capacità amministrative necessarie per sviluppare il RIA e per disegnare un sistema istituzionale più efficace.

La peculiarità del Sudafrica rappresenta anche una sua debolezza. Come si è detto il Sudafrica è uno dei pochi Paesi in via di sviluppo dotato di un RIA paragonabile a quello in vigore nei Paesi sviluppati. Questo profilo - che in altre condizioni potrebbe rappresentare un aspetto molto positivo - rappresenta anche un limite in quanto l'intero processo di regolamentazione sembra essere stato "importato" dall'esterno non essendosi sviluppato un vero processo culturale dall'interno. Il Sudafrica dal 1994 ha iniziato una transizione di successo verso la democrazia. Sotto il profilo economico e sociale, nonostante le tante misure per combattere la povertà, prevale ancora un'elevata sperequazione dei redditi a causa del basso livello di occupazione della popolazione di colore. Inoltre le infrastrutture non consentono l'inclusione di alcune aree del Paese nel processo produttivo a causa della mancanza di collegamenti infrastrutturali adeguati e di frequenti interruzioni dell'erogazione di energia elettrica.³ D'altro canto, la funzione degli strumenti della regolamentazione come il RIA non è solo quella di rendere i processi decisionali più organizzati e razionali ma anche di favorire la trasparenza e la partecipazione alle decisioni pubbliche. Condizioni - queste ultime - considerate necessarie nei Paesi più sviluppati e certamente meno prioritarie e in contesti caratterizzati da economie in via di sviluppo.⁴ Per questo motivo l'introduzione e lo sviluppo del RIA

² Disponibile all'indirizzo

<http://www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Publications/RegulatoryImpactAssessment/Guidelines2/Regulatory%20Impact%20Assessment%20Guideline%20February%202012.pdf>.

³ Si veda *OECD, Economic Surveys. South Africa*, luglio 2015, p. 2.

⁴ Questo tema è stato ampiamente trattato con dovizia di analisi empiriche nel lavoro di Colin Kirkpatrick e David Parker, *Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries, in Public Administration and Development*, 24 (2004), p. 338-339. Gli autori si domandano: "Perché l'uso del RIA è stato finora così limitato nei Paesi in via di sviluppo? Una possibile spiegazione è che la metodologia proposta nelle linee guida OCSE non sia facilmente traslabile ai Paesi con economie molto diverse e le cui priorità siano la sostenibilità e la riduzione della povertà. Una possibilità è che il RIA sia culturalmente, socialmente e storicamente connesso a specifici contesti". Gli stessi autori riconoscono l'utilità del RIA anche nei paesi in via di sviluppo ma sostengono che "lo scopo fondamentale della politica di sviluppo sia la lotta alla povertà e lo scopo della regolamentazione nei paesi in via di sviluppo dovrebbe essere quello di cambiare i comportamenti del settore privato al fine di renderli compatibili con la finalità di aumentare il reddito dei poveri. Mentre il *focus* delle analisi empiriche è stato sempre quello di misurare l'impatto della crescita sulla riduzione della povertà, è comune la consapevolezza che i benefici della crescita non necessariamente permeano ai livelli sociali più bassi per migliorare i redditi dei più poveri. La regolamentazione ha quindi il ruolo potenziale di assicurare che i benefici di un mercato più efficiente siano

sembra più un processo indotto dall'esterno rispetto ad un'esigenza sentita da parte del tessuto politico-sociale.⁵ Inoltre il modo con cui il sistema della regolamentazione è stato inizialmente introdotto e poi successivamente migliorato ricorda molto il caso ceco.⁶

L'analisi di impatto è predisposta e coordinata a livello centrale mentre la responsabilità dell'attuazione operativa delle valutazioni di impatto è diffusa. L'organo centrale competente per valutare le *policy* è la *Central RIA Unit* (CRU) collocata presso il Gabinetto del Presidente. Esso ha il compito di monitorare e di assistere i Dipartimenti governativi nell'attuazione del RIA. Il *National Treasury* fornisce assistenza tecnica ai Dipartimenti, se necessario. I direttori generali dei Dipartimenti hanno la piena discrezionalità sul modo in cui strutturare le unità amministrative preposte al RIA: un'unità RIA dedicata oppure un responsabile RIA all'interno dell'unità che sviluppa le *policy*. I Dipartimenti possono affidare all'esterno parti del RIA, ma la preparazione e la responsabilità complessiva rimane in capo al personale del Dipartimento. I direttori generali devono sottoscrivere il RIA affinché sia sottoposto al Gabinetto del Primo Ministro. Il CRU assiste i Dipartimenti per assicurare e monitorare la qualità del RIA. Il Vice Presidente è responsabile del programma legislativo, incluso il RIA, all'interno del Gabinetto. Le funzioni del RIA sono esercitate dal *Chief Directorate Cabinet Operations*, sotto la direzione del vice direttore generale e del direttore generale della Presidenza. Esiste poi una *Steering Committee*, composta da direttori e vice direttori generali della Presidenza e del Tesoro con funzioni di vigilanza sulla qualità del RIA.

Il processo di elaborazione di una proposta di regolamentazione si articola in due fasi: un **RIA iniziale** su ogni provvedimento legislativo primario o secondario, sulle principali proposte di *policy* o di loro revisione, e un **RIA completo** nei casi di provvedimenti o politiche con impatto significativo sull'economia, su un settore specifico della società o sull'ambiente. Non esiste una soglia quantitativa per definire un impatto significativo come nel caso canadese o statunitense. Le Linee guida si limitano a considerare come "significativo" un impatto con costi di attuazione rilevanti, come ad esempio i costi di adeguamento per le imprese, l'impatto sulla società o sull'ambiente, il numero di persone interessate o la particolare rilevanza politica del provvedimento. Le Linee guida non chiariscono chi abbia il compito

distribuiti secondo le preferenze di quella particolare società. Questo implica un raggio più ampio di obiettivi della regolamentazione al di là di quelli che giacciono al nucleo delle linee guida OCSE di promuovere soltanto mercati efficienti."

⁵ A titolo di paragone si consideri il caso canadese nel quale la regolamentazione deve garantire che: l'interesse pubblico sia protetto e tutelato soprattutto nei settori della sanità, della sicurezza, della qualità dell'ambiente e del benessere economico e sociale; sia promossa la competizione equa in un'economia di mercato al fine di incoraggiare l'imprenditoria, gli investimenti e l'innovazione; le decisioni siano assunte sulla base di evidenze empiriche e della conoscenza a disposizione; la regolamentazione sia accessibile, comprensibile e assicuri inclusione, trasparenza ed *accountability* per consentire ai cittadini di giudicare l'azione di Governo; sia garantita l'efficacia e l'efficienza della regolamentazione verificando che i benefici giustifichino i costi attraverso risultati tangibili; sia assicurata la consultazione, il coordinamento e la cooperazione tra le varie articolazioni del Governo federale e tra queste ed il settore privato. Si veda il [Dossier n. 7](#) di questo Servizio pubblicato a febbraio 2016.

⁶ Nel caso della Repubblica ceca, la *better regulation* è stata raggiunta a tappe successive iniziando con un sistema imperfetto, passando per una fase di analisi dei difetti del sistema e completando il processo con una seconda fase di riforma che ha portato il Paese più vicino agli *standard* internazionali.

di stabilire se ricorrano o meno le condizioni per un RIA completo. Esenzioni dal RIA sono previste per l'incremento automatico delle tariffe legali, per le regolamentazioni attuative delle decisioni di bilancio ovvero per i provvedimenti che abrogano norme non più vigenti.

Il processo inizia con l'identificazione di un problema di *policy* e con un RIA iniziale che identifichi le opzioni possibili e termina con la pubblicazione, per la consultazione, del RIA completo prima della presentazione della proposta di regolamentazione al Parlamento. Il RIA iniziale, che identifica alcune opzioni proposte dal Dipartimento proponente, viene discusso dal Gabinetto e con i possibili destinatari della regolamentazione. Il RIA è allegato al cosiddetto "*Cabinet memoranda*", ossia ai documenti con i quali il Gabinetto approva il proseguimento dell'*iter* di una proposta legislativa. Essi sintetizzano l'informazione contenuta nel RIA e spiegano quali informazioni sono state utilizzate per fare proposte al Gabinetto. Sulla base delle nuove opzioni, che possono essere emerse dal confronto interno al Governo e dalle consultazioni, si prepara il RIA completo che correda la redazione del testo normativo. Tale RIA completo è quindi presentato al Gabinetto con la proposta legislativa e pubblicato per ricevere commenti da tutti i cittadini (non solo dai destinatari delle norme). Ad esito di tale procedura - anche tenendo conto degli ulteriori commenti ricevuti - il RIA completo e il testo finale sono presentati in Parlamento.

I contenuti del RIA sono analoghi a quelli presenti nei documenti equivalenti presentati nei principali Paesi sviluppati. Per quanto riguarda le metodologie di quantificazione dell'impatto della regolamentazione, si segnala che il RIA contiene tre sezioni: la quantificazione dei rischi, l'analisi costi-benefici e l'analisi costi-efficacia dell'intervento. Quest'ultima analisi si distingue dall'analisi costi-benefici perché compara i costi associati alle differenti opzioni considerate in termini di risultati, anziché in termini monetari. Tale tipo di analisi è particolarmente utile quando è difficile associare un valore monetario ai costi o ai benefici delle maggiori riforme, come ad esempio nella tutela della salute, nella prevenzione degli incidenti, nella protezione ambientale o nel campo dell'istruzione. Tale analisi ha anche alcuni limiti oggettivi: la quantificazione fisica può riguardare una politica soltanto; non sono cioè sommabili gli effetti prodotti, in termini di costi-efficacia, di una politica che sia afferente alla salute dei cittadini e anche alla tutela dell'ambiente. Quindi la selezione dei benefici individuati per la quantificazione deve basarsi su un criterio di prevalenza e, al contempo, essere strettamente legata agli effetti complessivi della regolamentazione. E' poi difficile confrontare costi e benefici e giungere ad un valore netto se l'unità di misura fisica degli uni e degli altri è differente.

La rilevanza attribuita alla quantificazione dell'impatto della regolamentazione sulla riduzione della povertà è relativamente scarsa tenuto conto della situazione economica del Paese. Le Linee guida menzionano infatti il tema della povertà soltanto nella definizione dell'impatto della regolamentazione. L'impatto della regolazione sull'incremento del reddito delle fasce più deboli non è parte del contenuto obbligatorio nell'ambito della *better regulation*.

Un elemento di originalità rispetto agli altri casi internazionali è rappresentato

dall'enfasi data all'applicazione effettiva della regolamentazione e delle sanzioni. Il RIA completo contiene una sezione dedicata all'*enforcement* e alle sanzioni della regolamentazione che si intendono adottare. Questi profili entrano esplicitamente a far parte della valutazione delle opzioni alternative. Si richiede uno sforzo di limitare le sanzioni in modo da favorire l'adempimento spontaneo alla disciplina introdotta. Si tratta certamente di un elemento positivo per garantire l'effettività delle politiche pubbliche.

Si segnalano iniziative interessanti sul tema della regolamentazione a livello locale.

Di particolare interesse appare l'iniziativa della provincia del *Western Cape* di ridurre gli oneri burocratici sulle imprese e favorire gli investimenti esteri. A tal fine, è stata istituita un'Unità specializzata nell'esaminare le normative da semplificare per favorire il *business*. A livello di enti locali, la Costituzione prevede poi un Consiglio nazionale delle Province; all'interno di questo organismo opera il Dipartimento del coordinamento del governo e degli affari tradizionali con il compito di valutare l'impatto dei programmi governativi sui comuni.

La valutazione *ex post* delle politiche pubbliche non sembra praticata sistematicamente né a livello governativo, né a livello parlamentare. Studi di valutazione sulle politiche pubbliche più rilevanti per combattere la povertà sono commissionati da organizzazioni non governative estere che finanziano progetti di sviluppo nel Paese in esame.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto