

Valutazione di impatto
ex ante ed *ex post* e
valutazione delle politiche pubbliche in
Germania

ESPERIENZE N. 11

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo dossier *Esperienze* è a cura di

ANNARITA SANSÒ



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/)

Valutazione di impatto *ex ante* ed *ex post* e valutazione delle politiche pubbliche in Germania

Gennaio 2016

Sommario

1.	Introduzione	5
2.	L'analisi di impatto <i>ex ante</i> (AIR) e <i>in itinere</i>	12
3.	La valutazione di impatto <i>ex post</i>	18
4.	La valutazione delle politiche pubbliche.....	20

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi due decenni i Governi che si sono succeduti alla guida della Repubblica federale tedesca si sono impegnati nello snellimento dell'apparato burocratico statale e nella semplificazione del quadro e dello *stock* normativo; come in molti altri Paesi dell'OCSE, la riforma della regolamentazione è stata vista come un complemento necessario per le riforme strutturali volte a modernizzare sia l'economia tedesca, sia la pubblica amministrazione. Garantire la qualità della regolamentazione non è stato un obiettivo solo dell'Esecutivo federale: il Parlamento federale è stato molto attivo, in particolare per quanto riguarda l'istituzione del "*watchdog*" indipendente, il Consiglio nazionale per il controllo normativo (*Nationaler Normenkontrollrat - NKR*, v. *infra capitolo 2*); da parte loro, i *Länder* hanno, in varia misura, una lunga tradizione di sviluppo di iniziative riguardanti la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese.

Come in molti altri Paesi, la forma di Stato e le procedure amministrative giocano un ruolo importante: la tradizione dello Stato di diritto (*Rechtsstaat*) - molto sentita in Germania - favorisce il rispetto delle leggi, ma al contempo tende anche a ritardare l'innovazione e lo sviluppo di una visione più ampia della qualità della regolazione; l'autonomia ministeriale all'interno dell'Esecutivo federale pone sfide quotidiane per favorire lo sviluppo di una visione collettiva e, non da ultimo, il sistema federale tedesco, che dà ai *Länder* un ruolo cruciale non solo nelle proprie aree di competenza, ma anche nell'attuazione della legislazione federale, crea un ambiente complesso in cui prendere decisioni non è sempre agevole.

Per questo motivo si reputa utile premettere ad una disamina delle attività di valutazione e di impatto *ex ante* ed *ex post* svolte in tale Paese, una breve sintesi dei principali lineamenti dell'ordinamento costituzionale tedesco in cui tali attività si innestano.

Ordinamento giuridico tedesco¹

La Repubblica federale di Germania è uno Stato federale, democratico e sociale come recita la Legge fondamentale (*Grundgesetz-GG*)², che stabilisce i diritti fondamentali, l'organizzazione di base e i principi strutturali essenziali dello Stato e dei suoi organi più importanti.

La Legge fondamentale prevede un sistema bicamerale differenziato caratterizzato dal federalismo, con i seguenti organi principali:

- potere legislativo: *Bundestag*, Camera ad elezione popolare diretta che accorda o nega la fiducia all'Esecutivo federale, e *Bundesrat*, Consiglio federale che rappresenta i singoli Stati (*Länder*)³;
- potere esecutivo: Governo federale (*Bundesregierung*), presieduto dal Cancelliere federale, eletto per un periodo di quattro anni. Il Cancelliere ha la responsabilità di governo e definisce le linee generali della politica, tra cui il numero dei Ministri. Il Governo è formato dai Ministri con ampi margini di autonomia, legati però da accordi e procedure formalizzati di coordinamento (ad esempio, organismi interministeriali e gruppi di lavoro). All'interno di questa rete, la Cancelleria federale ha una funzione sia di guida che di mediazione (con un ruolo di *primus inter pares*), che tiene conto della struttura federale e della tradizione corporativa del sistema;
- potere giudiziario: Corte federale di giustizia (*Bundesgerichtshof*) e Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*).

La carica rappresentativa è affidata al Presidente federale.

A livello territoriale, la Repubblica è composta da sedici Stati (*Länder*)⁴. Il sistema istituzio-

¹ Per approfondimenti si rimanda a: *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, a cura di R. Dickmann e A. Rinella, Carocci, 2011; Portale europeo della giustizia *Diritto degli Stati membri - Germania* (versione in lingua italiana aggiornata al 20/02/2013); Senato della Repubblica. Servizio Studi, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, 2013; Camera dei deputati, *Aspetti dell'ordinamento costituzionale in Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, 2014.

² La costituzione tedesca viene chiamata Legge fondamentale (*Grundgesetz*). Nel momento in cui la Legge fondamentale fu promulgata, il 23 maggio 1949, era valida solo nel territorio della Germania Ovest e venne considerata provvisoria in attesa della riunificazione tedesca. È questa la ragione per cui non venne chiamata "costituzione" (*Verfassung*), ma venne scelto il nome attuale. Al momento della riunificazione della Germania, si decise di mantenere la Legge fondamentale occidentale; l'unificazione venne raggiunta estendendo la lista dei *Länder* già previsti nel testo con l'aggiunta dei cinque della Germania orientale e abolendo l'articolo 23, il quale lasciava in sospeso la validità della Legge fondamentale per un futuro in cui le due Germanie si sarebbero unite. Al seguente [link](#) è reperibile una [traduzione in lingua inglese](#) della Legge fondamentale, mentre per una traduzione in lingua italiana comprendente le modifiche della riforma costituzionale del 2006 si rimanda a Lanchester F., *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffrè, 2009.

³ Ai sensi dell'articolo 50 della *Grundgesetz*, attraverso il *Bundesrat* i *Länder* partecipano all'attività legislativa e amministrativa della Federazione, nonché alla trattazione delle questioni attinenti all'Unione europea.

nale e giuridico della Germania si fonda sia su una lunga e forte tradizione dello "Stato di diritto" (*Rechtsstaat*), sia su un federalismo di tipo cooperativo: ci sono tre livelli di governo (federale, statale/territoriale⁵ e locale⁶).

Essendo uno Stato federale, vi sono leggi federali, applicate su tutto il territorio della Federazione (*Bund*), e leggi dei *Länder* che hanno validità solamente nel *Land* che le emana. Ciascun *Land* ha la propria Costituzione, il proprio Parlamento, il proprio Governo, strutture amministrative e tribunali e, nel rispetto del quadro giuridico stabilito dalla *Grundgesetz*, ha anche il potere di adottare leggi, atti normativi e statuti.

Alcuni principi fondamentali della *Grundgesetz* (cioè la suddivisione della Federazione in *Länder*, la loro partecipazione - in linea di principio - all'*iter* legislativo, i principi sanciti dagli articoli 1- 20) non possono essere emendati in alcun modo (articolo 79, comma 3).

La Legge fondamentale, agli articoli da 71 a 74, stabilisce la ripartizione delle competenze legislative, che possono rientrare nella sfera di competenza della Federazione, dei *Länder*, o essere di competenza "concorrente".

Il riparto delle competenze legislative tra Federazione e *Länder*

Nel 2006 una importante riforma costituzionale (*Föderalismusreform*)⁷ ha modificato i rapporti e la divisione delle competenze tra la Federazione e i *Länder*, rafforzando le competenze legislative della Federazione nei settori di importanza sovranazionale e riallocando una serie di competenze, in precedenza concorrenti, a livello federale o a livello dei *Länder*. La riforma ha contribuito a migliorare la capacità di prendere decisioni e ha chiarito la suddivisione delle responsabilità politiche tra autorità federali e *Länder*; ha inoltre reso più celere la procedura legislativa e ne ha migliorato la trasparenza e l'efficienza, grazie alla riduzione del numero di leggi che richiedono l'approvazione del *Bundesrat*.

Potestà legislativa esclusiva della Federazione. Ai sensi dell'articolo 73 della *Grundgesetz*, la

⁴ Tra i *Länder* tre sono Città-Stato (*Stadtstaaten*), cioè Berlino, Amburgo e Brema. Il numero degli abitanti dei *Länder* va dai 18 milioni del Nordrhein-Westfalen a un milione del Saarland.

⁵ Vale a dire i *Länder*.

⁶ La struttura locale è composta da due livelli: i municipi (*Städte, Gemeinden*) e i distretti (*Kreise*).

⁷ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c)* c.d. *Föderalismusreform*, cui è seguito nel 2009 un ulteriore intervento di riforma - *Föderalismusreform II - Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)* - incentrata sul tema dei rapporti finanziari, che era stato risolto in maniera da più parti considerata poco soddisfacente dalla prima riforma del federalismo. Per una trattazione dei due interventi di riforma, si vedano, rispettivamente, i *dossier* del Servizio studi del Senato n. 22 della XV legislatura (luglio 2006) e n. 287 della XVI legislatura (aprile 2011). Si veda anche Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro = 60 Jahre Grundgesetz zwischen Herkunft und Zukunft*: atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Milano, Università commerciale "L. Bocconi", 5-7 novembre 2009 / a cura di Ginevra Cerrina Feroni [et al.], Torino, Giappichelli, 2012.

Federazione detiene la potestà legislativa esclusiva nelle materie che tipicamente rientrano nella competenza degli Stati centrali o nelle quali è necessaria l'uniformità sul territorio nazionale, come ad esempio affari esteri, difesa, protezione delle frontiere, lotta al terrorismo, cooperazione tra la Federazione e i *Länder* in materia di polizia criminale, cittadinanza, valuta, commercio con l'estero, trasporto aereo e ferroviario, servizi postali e telecomunicazioni, diritto d'autore.

Nelle materie in cui la Federazione ha potestà legislativa esclusiva, i *Länder* possono adottare leggi solamente se espressamente autorizzati in tal senso da una legge federale (articolo 71).

Potestà legislativa concorrente. Le materie soggette a potestà legislativa concorrente riguardano il diritto civile e penale, il *welfare* pubblico, la legislazione alimentare e sanitaria, il diritto di associazione, il diritto di soggiorno e stabilimento dei cittadini stranieri, il diritto dell'economia, del lavoro e alcuni aspetti della tutela dei consumatori, la tutela del paesaggio e la pianificazione territoriale⁸.

Ai sensi dell'articolo 72, nelle materie in cui i *Länder* hanno potestà legislativa concorrente, essi hanno il diritto di adottare leggi se e nella misura in cui la Federazione non esercita i propri poteri legislativi nella stessa materia. Con riferimento ad alcuni ambiti elencati all'articolo 74 e rientranti nell'ambito della potestà legislativa concorrente, la Federazione può adottare leggi solo se, e nella misura in cui, la creazione di condizioni di vita equivalenti in tutto il territorio federale oppure il mantenimento dell'unità economica o giuridica renda necessaria una regolamentazione federale nell'interesse nazionale. Se la Federazione ha esercitato la sua competenza legislativa, i *Länder* possono dettare delle regole derogatorie per quanto concerne alcune materie. Le leggi dei *Länder* non possono essere in conflitto con le leggi federali; a tal proposito, l'articolo 31 della *Grundgesetz* stabilisce che la legge federale prevale sulla legge statale.

Competenze dei *Länder*. Le loro competenze esclusive sono relativamente poche, ma importanti, e comprendono le proprie costituzioni, sicurezza interna e polizia, istruzione, cultura, legislazione radiofonica. Una competenza esclusiva chiave è quella sul governo locale, in quanto solo i *Länder* hanno il diritto di delegare compiti a livello locale e hanno la responsabilità esclusiva per l'organizzazione del governo locale.

Nella pratica, la maggior parte della legislazione viene adottata a livello federale, e attuata dai *Länder*, che hanno una relativa libertà nell'applicazione delle leggi federali: per questo motivo, il sistema tedesco è conosciuto come "federalismo esecutivo". Ciononostante, i *Länder* partecipano attivamente al processo decisionale federale attraverso il *Bundesrat*, che è coinvolto in una fase iniziale del processo.

⁸ Per un elenco esaustivo si veda l'articolo 74 della *Grundgesetz*.

Tre forme di attuazione⁹ sono possibili:

- come regola generale, i *Länder* sono pienamente responsabili per l'attuazione delle leggi federali, mentre la Federazione vigila sulla legittimità di tale attività amministrativa e può emanare disposizioni amministrative generali. I costi amministrativi sono sostenuti dai *Länder*;

- i *Länder* possono attuare le leggi federali per conto della Federazione, che in questo caso sostiene i costi relativi;

- la Federazione attua direttamente la legislazione, come nel caso della politica estera, dell'amministrazione dell'esercito federale e della gestione dei bilanci federali. In questi casi, molte delle ordinanze adottate dal Consiglio dei ministri federale richiedono l'approvazione del *Bundesrat*.

Il procedimento legislativo ordinario

L'iniziativa legislativa spetta al Governo federale, al *Bundesrat* e ai membri del *Bundestag* (art. 76, comma 1, della *Grundgesetz*). Ai sensi dell'articolo 76 del Regolamento di procedura del *Bundestag*, le proposte di legge di iniziativa parlamentare devono essere sottoscritte da almeno il 5 per cento dei membri del *Bundestag* o da un gruppo parlamentare (*Fraktion*).

I progetti di legge possono essere presentati al *Bundestag* dal Governo federale, dai membri del *Bundestag* e dal *Bundesrat*. I progetti di legge governativi, prima di essere trasmessi al *Bundestag*, devono essere presentati al *Bundesrat* che esprime il proprio parere entro sei settimane (il termine può essere prolungato a nove settimane su richiesta del *Bundesrat* o abbreviato a tre settimane per provvedimenti designati dal Governo come urgenti).

I progetti di legge del *Bundesrat* debbono essere preliminarmente trasmessi al Governo federale, il quale li invia con il proprio parere entro sei settimane al *Bundestag*. Anche in questo caso, il termine può essere prolungato a nove settimane su richiesta del *Bundesrat* o abbreviato a tre settimane per provvedimenti designati dal Governo come urgenti (articolo 76)

Le leggi federali sono approvate dal *Bundestag* (articolo 77).

Di norma l'*iter* di approvazione di un progetto di legge si svolge in tre letture da parte dell'Assemblea plenaria. La prima lettura, in cui ha luogo un dibattito soltanto se così è stato concordato in seno al Consiglio degli anziani o su richiesta di un gruppo parlamentare, si conclude con l'assegnazione del progetto di legge alla Commissione competente per materia. Terminata la fase istruttoria in Commissione, si passa alla seconda lettura con la discussione generale sulla relazione finale e sulla proposta di approvazione della Commissione con

⁹ Per un approfondimento sull'esecuzione delle leggi federali e sull'amministrazione federale si vedano gli articoli da 83 a 91 della *Grundgesetz*.

eventuali modifiche rispetto al testo originario del progetto di legge. Nella seconda lettura possono essere presentati emendamenti anche da un singolo deputato. Segue poi la discussione e votazione su ciascuna disposizione o su parti del progetto di legge. La votazione finale del progetto di legge nel suo complesso avviene nella terza lettura che, di solito, segue immediatamente la seconda.

In determinati casi, specificamente enumerati dalla *Grundgesetz*, il *Bundesrat* è titolare di un diritto di collaborazione paritaria con il *Bundestag* nella funzione legislativa, per cui senza la positiva deliberazione del *Bundesrat* la legge non può perfezionarsi. Le leggi per le quali la *Grundgesetz* richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*) sono:

- le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (articolo 79);
- le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (articoli 104a, commi 3 e 4, 107 e 108);
- le leggi che interessano il sistema amministrativo dei *Länder* (articoli 84 e 85);
- le leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (articoli 29, comma 7); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (articolo 91a, comma 2); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (articolo 96, comma 5).

In seguito alla riforma costituzionale approvata nel 2006 è stato notevolmente ridotto il numero di leggi che richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat* ai sensi dell'articolo 84, comma 1 (disciplina dell'organizzazione degli uffici e procedura amministrativa), e sono state introdotte nuove fattispecie di codecisione per le leggi federali che comportano rilevanti oneri finanziari a carico dei *Länder*.

Dopo l'approvazione del *Bundestag*, le leggi federali devono essere immediatamente trasmesse al *Bundesrat*. Se la legge non incontra il consenso della maggioranza del *Bundesrat*, questo può richiedere, entro tre settimane dal ricevimento del provvedimento, la convocazione della Commissione di conciliazione (*Vermittlungsausschuss*) composta da un uguale numero di membri di ciascuna Camera.

Nelle materie in cui il *Bundesrat* ha competenza legislativa paritaria al *Bundestag*, la legge è approvata solo se la Commissione raggiunge un accordo su un testo accettato dai rappresentanti di entrambe le Camere.

Nelle altre materie, qualora la Commissione proponga un cambiamento del testo legislativo approvato, il *Bundestag* deve procedere ad una nuova deliberazione. Se il *Bundestag* respinge la proposta, il *Bundesrat* ha una settimana di tempo per sollevare opposizione contro la legge davanti allo stesso *Bundestag*. Si segue la stessa procedura quando non si pervenga ad una decisione della Commissione di conciliazione, perché non si riesce a raggiungere una maggioranza o perché la proposta di mediazione formulata dalla Commissione non incontra

il consenso del *Bundesrat*.

L'opposizione del *Bundesrat* può tuttavia essere respinta dal *Bundestag*. Se l'opposizione è stata deliberata con la maggioranza dei voti del *Bundesrat*, può essere respinta da una deliberazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*. L'opposizione deliberata invece a maggioranza di due terzi dei voti del *Bundesrat*, può essere respinta dal *Bundestag* con deliberazione a maggioranza di due terzi dei voti che non sia comunque inferiore alla maggioranza dei membri (articolo 77 della *Grundgesetz*).

Una volta approvato dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*, il progetto di legge deve attraversare ulteriori fasi prima di entrare in vigore.

La legge approvata viene trasmessa al Cancelliere federale e ai Ministri federali competenti, che la controfirmano.

A questo punto il Presidente federale la riceve e valuta se la legge è stata adottata nel rispetto della *Grundgesetz* e se non è palesemente in conflitto con essa. Una volta eseguiti questi controlli, il Presidente federale firma la legge e ne ordina la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica federale (*Bundesgesetzblatt*)¹⁰.

La legge è quindi promulgata. Se non viene specificata una data precisa per l'entrata in vigore, questa si intende al quattordicesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Negli anni '90 i Governi tedeschi si sono posti l'obiettivo primario di ridurre la burocrazia attraverso la riduzione di leggi e regolamenti, mentre a partire dal decennio successivo la misurazione delle procedure amministrative, le valutazioni di sostenibilità e la comparazione della *performance* hanno caratterizzato gli sviluppi della riforma della regolazione in Germania. Più di recente il dibattito si è incentrato sul concetto complessivo di "regolazione moderna", nella quale il fattore decisivo viene individuato nel fatto che la relativa decisione politica sia preparata e rafforzata con una valutazione *ex ante* ed *ex post*, che non si limiti ai costi e ai benefici immediati ma che consideri anche gli effetti a medio o lungo termine, nonché gli aspetti economici, ambientali e sociali¹¹.

¹⁰ Il Ministero federale della giustizia, nella sua banca dati giuridica denominata JURIS, mette a disposizione, tra l'altro, le leggi federali nella versione vigente. Sono consultabili anche tutte le versioni precedenti, nonché le leggi che sono state pubblicate, ma non ancora entrate in vigore. La banca dati contiene anche il Trattato di unificazione e i regolamenti della ex RDT che sono tuttora applicabili alla Repubblica federale di Germania. Si può fare riferimento anche a due banche dati giuridiche contenenti la quasi totalità della legislazione federale vigente attraverso il sito Gesetze im Internet (legislazione *on line*) del Ministero della giustizia.

¹¹ Per approfondimenti si veda Henrik Brinkmann [et al.], *From Bureaucracy Reduction to Modern Regulation in Germany*, in *Verso la smart regulation in Europa*, a cura di Federico Basiglio, Maggioli, 2013, pp. 127-154.

Il presente *dossier* esamina i tre aspetti complementari della analisi di impatto *ex ante* e *in itinere*, della valutazione di impatto *ex post* e della valutazione delle politiche pubbliche nello sviluppo dell'azione sia governativa, che parlamentare¹².

2. L'analisi di impatto *ex ante* (AIR) e *in itinere*

In Germania strumenti a sostegno dell'introduzione e della diffusione di pratiche di analisi di impatto della regolamentazione sono state messe in atto da metà degli anni Ottanta. La cosiddetta *Blaue Checklist*, introdotta nel 1984, è stato uno dei primi tentativi tra i Paesi OCSE per attirare l'attenzione dei funzionari pubblici sui fattori che incidono sulla qualità della regolazione¹³.

Nel 1996, il Regolamento comune dei Ministeri (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* - GGO) ha reso obbligatoria una "valutazione degli effetti della legge" (*Gesetzesfolgenabschätzung* - GFA) per le proposte legislative del Governo federale¹⁴. La responsabilità di eseguire l'AIR compete ai singoli Ministeri, ai sensi degli articoli 43 e 44 del GGO. Durante il processo di preparazione dell'AIR, il Ministero proponente consulta gli altri Ministeri per quanto riguarda gli aspetti dell'AIR relativi ai rispettivi ambiti di competenza. I Ministeri consultati possono richiedere ulteriori valutazioni di impatto e hanno il potere di bloccare la proposta.

Il Ministero dell'interno ha un ruolo centrale nel processo, in quanto ha collaborato nel 2000 alla redazione delle Linee guida (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*) e cura la guida metodologica relativa all'analisi di impatto (*Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung*); inoltre, ha un ruolo di supervisione relativamente al Regolamento comune delle procedure dei Ministeri federali, che fissa i principi che disciplinano il lavoro dei singoli Ministeri, per la cooperazione tra Ministeri e per la collaborazione tra i Ministeri e le altre istituzioni pubbliche, nonché i principi per lo svolgimento dell'AIR.

¹² Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla seguente bibliografia (di prossima uscita): Biblioteca del Senato "G. Spadolini", *Valutazione delle politiche pubbliche. Germania (2000-2015). Percorso bibliografico nelle collezioni del Polo bibliotecario parlamentare e in Internet*, febbraio 2016, nella sezione Bibliografie del sito web della Biblioteca del Senato (http://www.senato.it/3175?testo_generico=626&voce_sommario=50).

¹³ Si veda OECD, *Better Regulation in Europe: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris, 2010.

¹⁴ Regolamento comune dei Ministeri federali della Repubblica federale tedesca (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* - GGO). Non ci sono invece regole formali riguardanti la redazione dell'AIR per le proposte di legge presentate dai gruppi parlamentari del Bundestag, il che parrebbe significare che essi non sono obbligati a svolgere l'AIR. Si veda Lenschow, A. et al., 'Exploring the German RIA Puzzle', ENBR Working Paper No. 20/2008, January 2008.

Oltre alla consultazione con gli altri Ministeri, la consultazione con le altre parti interessate (*Länder*, comuni e associazioni) svolge un ruolo importante nelle procedure e nelle Linee guida, che prevedono che la consultazione con gli *stakeholder* abbia luogo dopo che sono state individuate le diverse opzioni di intervento. Essa può assumere la forma di *workshop*, interviste, consultazioni *on-line*; tuttavia, non vi è un processo *standard* di consultazione, ma il modo utilizzato per la consultazione può variare in relazione al settore di intervento, al progetto di legge e alle risorse disponibili.

La consultazione pubblica da parte dei Ministeri è formalmente regolata dal Regolamento comune delle procedure, in base al quale il Ministero incaricato deve avviare, prima della stesura della proposta di legge, una vasta serie di consultazioni con i soggetti interessati. Nella pratica i singoli Ministeri hanno un'ampia libertà di azione in relazione a *feedback*, tempi, pubblicazione di commenti, selezione dei soggetti da consultare. Di norma consultazioni informali hanno luogo con i *Länder*, i comuni e le associazioni in una fase iniziale del processo prima della redazione di un disegno di legge. Dopo la stesura della proposta le parti sono consultate una seconda volta in una maniera più istituzionalizzata con la forma di una sorta di negoziazione e di contrattazione con le principali parti interessate, guidata da una ricerca del consenso. Negli ultimi anni si sta ricorrendo spesso anche alla consultazione elettronica sia con i cittadini, che con le imprese.

Come rilevato dall'OCSE, rispetto ad altri Paesi, il meccanismo di consultazione è attivato in una fase precoce e gli interessi economici e sociali sono tenuti in considerazione e, benché il processo non sia particolarmente trasparente, contribuisce alla costruzione del consenso. Nel profilo dedicato alla Germania del *Regulatory Policy Outlook 2015*, l'OCSE suggerisce di avviare in modo più sistematico consultazioni rivolte al grande pubblico e pubblicare sistematicamente le risposte pervenute alle consultazioni che si svolgono *on-line*, nonché di rendere disponibili le valutazioni di impatto per la consultazione pubblica.

L'*Arbeitshilfe* del Ministero dell'interno fornisce una guida dettagliata per l'esecuzione dell'AIR. I passaggi chiave identificati sono:

- analisi dell'area regolamentare di intervento;
- definizione oggettiva dell'intervento;
- sviluppo di alternative;
- valutazione delle alternative;
- documentazione dei risultati.

Per la valutazione degli impatti, che secondo le linee guida dovrebbe essere condotta per una ristretta lista di alternative selezionate, devono essere esaminati:

- impatti economici, ambientali¹⁵, sociali;
- impatti di bilancio a livello federale, sui *Länder* e sui comuni;
- impatti sull'economia, compresi gli impatti sulle imprese, sui consumatori e sui prezzi;
- impatti sui costi della burocrazia, costi amministrativi, costi di conformità¹⁶;
- impatti in termini di sviluppo sostenibile;
- altri impatti, su richiesta dei Ministeri federali o del rappresentante del Governo federale.

La guida prevede anche una valutazione di fattibilità, efficienza ed efficacia dell'opzione ritenuta strategica, e suggerisce fonti di dati e metodologie specifiche per le diverse fasi dell'AIR. Tuttavia, la guida non è obbligatoria e, nella pratica, le metodologie utilizzate differiscono¹⁷; esistono inoltre direttive interne ai singoli Ministeri e specifiche per i rispettivi settori.

Prima della presentazione al Consiglio dei Ministri, i progetti di legge governativi sono sottoposti all'esame del **Consiglio nazionale per il controllo normativo (*Nationaler Normenkontrollrat - NKR*)**, che ha la responsabilità di valutare le proposte di regolamentazione in relazione agli oneri amministrativi, ai costi di adeguamento e ad altri aspetti come gli obiettivi e la necessità delle norme proposte (articolo 45 GGO).

Istituito nel 2006¹⁸, su iniziativa del Parlamento tedesco, l'NKR valuta in piena autonomia la qualità delle valutazioni d'impatto delle proposte legislative e normative presentate dai Ministeri federali.

Dotato di un finanziamento annuo di circa 470.000 euro, ha sede a Berlino, ed è composto da dieci membri nominati per cinque anni dalla Cancelleria, su proposta della Presidenza della Repubblica. I suoi membri provengono dalla società civile e sono scelti in modo da rappresentare il mondo degli affari, il mondo accademico e il settore del volontariato. Per garantire l'indipendenza del Consiglio, essi non possono far parte né del Governo, né del Parlamento; la durata del loro mandato è limitata a cinque anni; inoltre, al fine di promuovere il pluralismo all'interno del NKR, il presidente e il vice presidente riflettono un'appartenenza politica diversa. Ogni membro segue uno o due Ministeri e dà il suo parere sui testi elaborati; i pareri sono poi adottati a maggioranza.

¹⁵ Nel gennaio 2015 è stata pubblicata dall'Agenzia federale per l'ambiente una guida all'analisi costi-benefici per la valutazione dell'impatto ambientale nell'ambito dell'analisi di impatto (*Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung*).

¹⁶ Federal Government of Germany, Normenkontrollrat and Destatis, "Guidelines on the Identification and presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government", 2012; Renda A. et altri, *Assessing the costs and benefits of regulation: Study for the European Commission, Secretariat General*. 2013.

¹⁷ Si vedano European Parliament, *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessment carried out in the member States of the EU*, 2011, pagg. 92-93; Allio L., *Understanding in Order to Learn: Comparing Features and Performance of four RIA Systems in the EU. Report prepared as a part of the EU-Brazil Sector Dialogues*. Final Version. [S.l.], 2013, p. 16.

¹⁸ *Normenkontrollratsgesetz*, legge 14 agosto 2006, poi modificata nel 2011.

Il Consiglio è coadiuvato da una segreteria di cinque membri e da tredici esperti specializzati nei diversi settori; gli esperti sono, in genere, funzionari distaccati dai Ministeri per un periodo di tre/quattro anni e hanno per lo più una preparazione giuridica o economica.

Il NKR esamina, in maniera indipendente e imparziale, la qualità delle valutazioni d'impatto allegate ai progetti di legge governativi. I Ministeri sono tenuti a trasmettere la proposta di analisi di impatto prima della presentazione al Consiglio dei ministri e il NKR la esamina tenendo in considerazione gli indicatori che il Regolamento federale ritiene obbligatori in uno studio d'impatto, la precisione della valutazione dei costi che possono derivare dal progetto di legge, lo studio delle possibili opzioni, in merito alle quali il NKR può richiedere ai Ministeri di presentare alternative al fine di conseguire gli obiettivi perseguiti.

Per garantire l'affidabilità delle stime dei costi, il NKR può avvalersi per legge dell'Ufficio federale di statistica (Statistisches Bundesamt - **Destatis**)¹⁹. Inizialmente il Consiglio esaminava solo i costi amministrativi risultanti dagli oneri informativi, servendosi dello *Standard Cost Model* (SCM); dal 2010 valuta tutti i costi, operando una distinzione tra costi per le imprese, per i cittadini e per le amministrazioni, e tra costi di conformità e costi di funzionamento. Si stima che attualmente circa il 95 per cento dei costi di un progetto di legge siano noti prima dell'approvazione.

Il NKR rende un parere finale al termine della sua concertazione con i Ministeri federali senza fare alcuna consultazione pubblica; le proposte di miglioramento suggerite ai Ministeri prima del parere finale sono del tutto confidenziali.

Il Consiglio non ha alcun diritto di veto: un Ministero può scegliere di ignorare un parere negativo del NKR, ma assumendosene le conseguenze politiche e mediatiche. La Cancelleria

¹⁹ Ente pubblico tenuto per legge ad assistere il Governo federale, il Parlamento e il NKR nel loro lavoro di valutazione, fornendo loro i dati necessari (Art. 8 della legge 14 agosto 2006, che ha istituito il NKR). Al suo interno, un gruppo di un centinaio di persone si dedicano a tempo pieno alla quantificazione dell'impatto dei progetti di legge, predisponendo annualmente una relazione per il Parlamento. Dal 2006, l'Ufficio federale di statistica ha una banca dati pubblica che raccoglie tutte le informazioni sull'impatto dei progetti normativi; dal 2011, la banca dati registra in maniera dettagliata anche i costi degli oneri amministrativi per gli individui e le imprese. Si segnala che, ai sensi della succitata legge, *Destatis* ha anche l'obbligo di fornire consulenza al Governo e al Parlamento per l'analisi dell'impatto dei loro emendamenti. Inoltre, sempre su richiesta, l'Ufficio supporta i Ministeri nel valutare se gli obiettivi della normativa siano stati raggiunti. Infine, effettua con regolarità indagini su come i cittadini e le imprese percepiscono la qualità della pubblica amministrazione e delle leggi in relazione a 30 eventi della vita reale, come ad esempio avere un figlio, creare un'impresa, pagare le tasse o assumere personale. Cittadini e imprese possono accedere a queste indagini sul sito www.amtlich-einfach.de e fornire un *feedback* sulla loro esperienza. Si veda la seguente documentazione: Statistisches Bundesamt, *Entlastungen spürbarer machen – Wie wird der Kontakt zur Verwaltung wahrgenommen?*, 2015; Statistisches Bundesamt, *Entlastungen noch spürbarer machen! Wie zufrieden sind Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit der Verwaltung und dem Recht in Deutschland?*, 2015; Statistisches Bundesamt, *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland*, 2014; Statistisches Bundesamt, *Wirtschaftsrechnungen, Reihe 4 Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien 2014*, 2015.

federale richiede che il Ministro, la cui proposta normativa abbia ricevuto un parere negativo, renda una risposta scritta al Consiglio.

Una volta comunicato ai Ministeri il parere definitivo del NKR, di solito reso entro tre settimane, l'analisi di impatto del progetto è trasmessa al Governo che decide se presentare o meno la proposta. Va notato che l'attuale Cancelliere Angela Merkel ha deciso che, sotto il suo Governo, qualsiasi progetto di legge con un parere negativo del NKR non debba essere presentato al Parlamento. Il parere del NKR è pubblicato solo quando il progetto è adottato dal Consiglio dei ministri ed è allegato al testo del disegno di legge trasmesso al Parlamento. In media, circa 350 pareri sono formulati ogni anno e inviati al Parlamento.

Una volta che l'AIR è stata completata, e prima della presentazione della proposta di legge al Consiglio dei ministri, la Cancelleria federale (*Bundeskanzleramt*)²⁰ esegue un controllo formale e procedurale dell'analisi di impatto concentrandosi sulla sua conformità alle regole di procedura del GGO.

I risultati della valutazione di impatto devono essere illustrati brevemente sia nella prefazione, che nella motivazione del progetto normativo che viene trasmesso al Parlamento, e sono pertanto pubblicamente accessibili. Inoltre, si sta valutando l'opportunità di allegare al provvedimento anche una documentazione dei risultati della valutazione d'impatto. Una pubblicazione formale non è invece prevista, né attualmente sembrerebbe presente un *database* o un sito *web* in cui siano raccolte tutte le analisi di impatto predisposte dai Ministeri federali.

Nel corso degli anni ci sono stati numerosi casi in cui le relazioni AIR sono state discusse in Parlamento e utilizzate dai *media*, anche se non ci sono studi specifici sull'utilizzo dei risultati delle analisi di impatto e sul loro peso nell'influenzare effettivamente le decisioni politiche. Ciononostante ci sono alcune indicazioni che testimoniano un ruolo dell'AIR sul processo decisionale, in quanto le analisi di impatto sono utilizzate dagli *stakeholder* interni ed esterni, e il ruolo svolto dal *Normenkontrollrat* nel processo sembra avere un impatto sulle proposte regolamentari e sembra contribuire effettivamente al più ampio obiettivo di una migliore qualità della regolamentazione. Dal 2010, se hanno dei dubbi sull'analisi di impatto allegata a un disegno di legge, le Commissioni parlamentari possono convocare e audire i membri del NKR.

²⁰ All'interno della Cancelleria federale è stato creato un ufficio (*Geschäftsstelle Bürokratieabbau*) responsabile per l'attuazione operativa del programma di riduzione della burocrazia e per la qualità della legislazione (*Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*). Responsabile del programma è Helge Braun, Ministro di Stato presso la Cancelleria, al quale è affidato il compito di coordinare le iniziative interministeriali per la riduzione dello *stock* e del flusso normativo e per la *better regulation*. A tal fine è stato costituito anche un Comitato di sottosegretari di Stato per la riduzione della burocrazia, in cui ogni ministero designa da tre a cinque rappresentanti. L'ufficio, oltre a consigliare il Ministro di Stato per la semplificazione e a supportare l'azione del Comitato, controlla le analisi impatto e il calcolo dei costi adottati dai ministeri federali. Per l'ultimo rapporto annuale sul programma si veda *Bessere Rechtsetzung 2014: Amtlich – einfach – spürbar*.

Per i progetti normativi di iniziativa parlamentare non esiste alcun obbligo di effettuare una valutazione di impatto. Di conseguenza, il **Bundestag** non si è dotato di un'unità organizzativa con il compito di effettuare formalmente valutazioni dell'impatto della legislazione di iniziativa parlamentare.

Vale tuttavia la pena accennare al fatto che, fin dal momento in cui il Governo trasmette il progetto di legge ministeriale ai gruppi parlamentari (art. 48, 2° comma, GGO), il **Bundestag** ha il potere di intervenire sull'analisi e sull'attuazione della valutazione di impatto della legislazione e tale potere può essere esercitato per l'intera durata del processo legislativo. In particolare, il **Bundestag** si avvale dello strumento del sindacato ispettivo e dei diritti di informazione per ottenere sulle valutazioni di impatto informazioni ulteriori rispetto a quelle che vengono fornite, in maniera spesso troppo succinta, nella motivazione del provvedimento. Il **Bundestag** può inoltre decidere in piena autonomia di prevedere l'obbligo, per il Governo federale, di effettuare una valutazione *ex post* e di esigere che il Governo riferisca al Parlamento in merito.

Peraltro, il **Bundestag** ha affidato ad alcuni organismi speciali il compito di svolgere analisi di impatto che interessano trasversalmente diverse materie. La Commissione istruzione, ricerca scientifica e valutazione dell'impatto tecnologico, ad esempio, ha la facoltà di richiedere, prendere in esame e valutare analisi di impatto delle tecnologie. Nell'ambito di tale attività la Commissione può avvalersi della consulenza di esperti esterni attraverso l'Ufficio per la valutazione dell'impatto tecnologico del Bundestag (*Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag - TAB*). Anche le altre Commissioni e i gruppi politici del **Bundestag**, tramite la Commissione istruzione, ricerca scientifica e valutazione di impatto tecnologico possono rivolgersi al *TAB* per incaricarlo di effettuare analisi di impatto.

A partire dalla 15ª legislatura il **Bundestag** ad ogni inizio legislatura istituisce un Comitato consultivo parlamentare per lo sviluppo sostenibile (*Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung*) con il mandato di prendere in esame questioni connesse al tema della sostenibilità. Diversamente da quanto avviene per le Commissioni parlamentari, il Comitato è autonomo nella scelta delle questioni da prendere in esame. Ha altresì la facoltà di trasmettere un proprio parere su progetti di legge all'esame delle Commissioni competenti per materia. Esso ha inoltre funzioni di controllo del processo legislativo allo scopo di assicurare che il Governo federale abbia assolto pienamente e in maniera formalmente corretta gli adempimenti previsti per l'esame di sostenibilità. Infine, il Comitato riferisce al **Bundestag** in Aula sullo stato di avanzamento della procedura di controllo di sostenibilità e dispone quindi, a differenza delle Commissioni competenti per materia, di un proprio diritto di iniziativa.

Il **Bundesrat** ha il diritto di esaminare e discutere le analisi di impatto durante tutto il processo legislativo, che prevede il coinvolgimento del **Bundesrat** sia in fase di osservazioni sul progetto di legge del Governo prima di essere trasmesso al **Bundestag**, sia nella fase di voto sul progetto di legge approvato da quest'ultimo.

Il *Bundesrat* ha inoltre il diritto di iniziativa legislativa e quindi almeno astrattamente la possibilità di effettuare l'analisi di impatto sui disegni di legge di propria iniziativa e di trasmetterla al NKR, ma nella pratica non si avvale di tale possibilità e utilizza le AIR dei *Länder*. In aggiunta, le relazioni introduttive dei disegni di legge del *Bundesrat* contengono elaborazioni sull'impatto finanziario e sulla riduzione degli oneri burocratici del disegno di legge.

Si ricorda infine che, ai sensi dell'articolo 8 della legge istitutiva del NKR, l'Ufficio federale di statistica *Destatis* ha l'obbligo di fornire consulenza al Governo e al Parlamento per l'analisi dell'impatto dei loro emendamenti (v. *supra nota* 19). Naturalmente questa procedura di valutazione dell'impatto degli emendamenti trova il suo limite nei tempi stessi del lavoro parlamentare: difficilmente l'Ufficio di statistica può calcolare l'impatto di un emendamento dall'oggi al domani, né rispondere a quesiti in piena notte.

3. La valutazione di impatto *ex post*

In Germania, nonostante una ricca esperienza in materia di valutazione²¹, fino al 2013 non era prevista una valutazione sistematica *ex post* della legislazione a livello federale, a parte una disposizione, contenuta nell'articolo 44 del GGO, che stabilisce che nella relazione introduttiva alla proposta di legge, il Ministro competente deve indicare se, e in caso affermativo entro quanto tempo, sia necessaria un'eventuale valutazione *ex post* della normativa per verificare se gli scopi attesi siano stati raggiunti e se i costi sostenuti siano stati proporzionali ai risultati ottenuti. Il NKR può dare indicazioni a questo proposito nel suo parere sulla proposta di legge (articolo 4 della *NKR-Gesetz*).

Nonostante al di là di queste previsioni non vi fosse una istituzionalizzazione formalizzata a livello centrale della valutazione *ex post* della legislazione federale, sin dagli anni Sessanta in Germania studi valutativi sono stati svolti in molte aree, con una particolare attenzione ai campi dello sviluppo e della cooperazione internazionali e alla politica del lavoro²².

La situazione è cambiata dopo l'adozione da parte del Comitato dei Segretari di Stato della Risoluzione per la riduzione della burocrazia del 23 gennaio 2013, che contempla un nuovo approccio alla valutazione della legislazione e costituisce il primo impegno a effettuare una

²¹ Si veda Wollmann H., Zur (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung, 2014, in: Kropp, Sabine/ Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, ("Der moderne Staat", Sonderheft 1), S. 87-102, ISBN 978-3-8474-0117-9.

²² Si veda il paragrafo "La giovinezza della valutazione: il caso tedesco" in *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, Marsilio, 2015 (II edizione), pp.82-90.

valutazione sistematica *ex post* delle leggi, da applicare in casi determinati²³. In particolare, per la regolamentazione per la quale, in base all'analisi di impatto, sono previsti costi annuali di conformità superiori a:

- 1 milione di euro in costi materiali per i cittadini o 100.000 ore in dispendio di tempo;
- 1 milione di euro nel settore delle imprese;
- 1 milione di euro per le autorità pubbliche,

deve essere condotta una valutazione *ex post* dai tre ai cinque anni dopo l'entrata in vigore²⁴ della regolamentazione stessa. Il criterio principale da seguire per la valutazione è il raggiungimento degli obiettivi, anche se la risoluzione menziona anche altri criteri quali gli effetti non attesi (effetti collaterali) della legislazione o l'accettazione della stessa.

Inoltre sempre dal 2013 e in relazione al già citato articolo 44 del GGO, c'è l'obbligo di introdurre sistematicamente nei disegni di legge che comportano costi superiori a un milione di euro clausole valutative che impongano una valutazione *ex post* entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge.

L'Ufficio federale di statistica *Destatis* realizza, dopo due anni dall'entrata in vigore della legge, una prima valutazione attraverso la comparazione dei dati forniti nell'analisi di impatto ministeriale e i dati disponibili *ex post*.

Il Ministero che ha proposto la legge ha la facoltà di effettuare, entro cinque anni, una valutazione più completa dei criteri di valutazione precedentemente definiti nell'analisi di impatto. I rapporti di valutazione *ex post* elaborati dai Ministeri non sono pubblici, né sono inviati al Parlamento; essi sono indirizzati esclusivamente al Ministro competente, alla Cancelleria federale e al NKR. La presenza di un organismo indipendente e autonomo come il NKR nel processo fa sì che nella valutazione ministeriale *ex post* si privilegi un serio approccio costruttivo e pragmatico.

Nonostante tale sistema sia ancora troppo recente per permettere un bilancio, esso fornisce comunque un quadro di riferimento per i Ministri federali e permette lo sviluppo e l'approfondimento dell'attività di valutazione.

Infine, nel sistema federale tedesco, ai sensi dell'articolo 50 della Legge fondamentale, attraverso il *Bundesrat*, i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione europea. Salvo disposizione contraria prevista dalle Legge

²³ Si veda Federal Government of Germany, "Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gemäß Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung der Bundesregierung vom 28. März 2012, Ziffer II. 3" in "Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden. Bürokratischen Aufwand verringern. Wirtschaftliche Dynamik sichern.", 2013, pp. 64-65.

²⁴ Prognos, "Expert report on the Implementation of ex post evaluations: Good practice and experience in other countries", report commissioned by the National Regulatory Control Council, Berlin, 2013.

fondamentale, i *Länder* danno esecuzione alle leggi federali (articolo 83 della Legge fondamentale); essi hanno quindi un riscontro sia delle difficoltà di attuazione che delle carenze delle norme, con la possibilità di effettuare una valutazione *ex post*. In questo processo, i *Länder* possono, attraverso il *Bundesrat*, o adottare risoluzioni nei confronti del Governo federale chiedendo iniziative legislative per superare le carenze normative o proporre disegni di legge di propria iniziativa che sono poi inviati al *Bundestag*.

4. La valutazione delle politiche pubbliche

Nel campo della valutazione delle politiche pubbliche, la Germania ha implementato nel corso degli anni le sue capacità, iniziando dall'esperienza della valutazione delle politiche del lavoro e del *welfare*.

Nel 2002 il Governo federale istituisce la Commissione Hartz, che propone la riforma del mercato e delle politiche del lavoro e del *welfare*, con quattro interventi legislativi, noti come "riforme Hartz I-IV". La Commissione segnala anche la necessità di una approfondita valutazione degli effetti degli interventi, che è stata in seguito realizzata da vari organismi per conto del Governo. Ciò ha dato luogo innanzitutto a un forte miglioramento del sistema informativo, basato su archivi amministrativi, accompagnato da una politica ragionevolmente aperta di accesso ai dati ai fini degli studi di valutazione. Inoltre, l'incarico di valutazione degli effetti delle riforme Hartz I-III, affidato prevalentemente tramite gara, ha interessato oltre venti istituti, universitari e non, stimolando un forte sviluppo delle ricerche e un sensibile miglioramento della loro qualità. Si è poi svolto un ampio dibattito pubblico sulle riforme e sui loro risultati, sia sui *media* che nell'opinione pubblica, anche grazie alla divulgazione degli studi effettuati, e ciò ha contribuito alla diffusione della cultura della valutazione sia tra i *policy maker*, che nell'amministrazione pubblica. È stato stimato che, con le riforme Hartz, la spesa per le politiche del lavoro e del *welfare* si sia ridotta da 22 a 15 miliardi e si siano ottenuti al contempo risultati migliori in termini di occupazione e di reddito.

Secondo alcuni commentatori, "l'itinerario appropriato è stato dunque intrapreso: con la definizione degli interventi riformatori e l'*obbligo* di loro tempestiva valutazione *ex post*. In parte è già stato percorso: *imparando* dalla valutazione degli effetti delle politiche i loro punti di forza e di debolezza, e quindi acquisendo indicazioni per migliorarle. Ne resta ancora un tratto da completare: giungere a utilizzare la valutazione in chiave *prospettica*, progettandola contestualmente al disegno stesso della politica, in modo che la valutazione degli effetti

possa contribuire al meglio all'estrazione di conoscenza dall'evidenza empirica e al conseguente affinamento nell'identificazione degli obiettivi delle politiche"²⁵.

A ciò si deve aggiungere la capacità di far sistema delle università e dei centri di ricerca tedeschi: le prime proponevano già dalla fine degli anni Novanta dottorati specifici riguardanti la valutazione delle politiche pubbliche; tra i secondi - per quanto qui di interesse - si ricordano l' *Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)*, il *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)*, il *CESifo Group*, e l' *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)*.

Infine, secondo la recente indagine dell'OCSE²⁶, il Governo tedesco negli ultimi anni ha posto un forte accento sulla riduzione dei costi della regolamentazione, introducendo di recente la regola del "one in - one out"²⁷, ma non ha ancora sfruttato appieno il potenziale della politica di regolamentazione al di là della semplificazione amministrativa. La Germania ha le capacità di intraprendere in maniera indipendente e con regolarità analisi complete e approfondite delle politiche pubbliche relative ai diversi settori per introdurre riforme della regolamentazione su larga scala; ma al fine di sfruttare adeguatamente i dati disponibili relativi ai costi della regolazione, l'OCSE suggerisce la possibilità di introdurre una valutazione obbligatoria anche dei benefici della regolazione.

²⁵ Martini A. e Trivellato U., *cit.*, pag. 89.

²⁶ Si veda *OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Country profile: Germany*.

²⁷ Si veda l'articolo *Berlin pledges to cut red tape with 'bureaucracy brake'*, 26 marzo 2015.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto