

Le politiche
per la qualità della legislazione nei
Paesi Bassi

ESPERIENZE N. 13

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo dossier *Esperienze* è a cura di

MATTEO CAPORALE e MANUELA MAGALOTTI



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/)

Le politiche per la qualità della legislazione nei Paesi Bassi

Aprile 2016

Sommario

1.	Introduzione	5
2.	Organizzazione costituzionale ed amministrativa.....	6
3.	Le politiche per la qualità della legislazione: presupposti e sviluppo storico.....	10
4.	Gli strumenti per la qualità della legislazione.....	14
4.1	La valutazione <i>ex ante</i>	14
4.1.1.	La misurazione degli oneri regolatori ed il ruolo dell'ACTAL.....	17
4.1.2.	Il Consiglio di Stato	20
4.2	La valutazione <i>ex post</i>	22
5.	Conclusioni.....	26

1. Introduzione

Sin dagli anni '80 del secolo scorso i Paesi Bassi hanno avviato una politica coordinata di analisi e miglioramento della qualità della legislazione che, a partire dal decennio successivo, è stata posta al servizio di un processo costante di revisione e riduzione degli oneri discendenti dalla regolazione posti a carico di cittadini e imprese. A partire dal 1994, infatti, tutta la legislazione in preparazione è stata sottoposta ad un'analisi dei costi che impiega il modello SCM (*Standard Cost Model*), divenuto poi un riferimento a livello internazionale.

Tale metodologia è stata ulteriormente implementata attraverso l'istituzione di un organismo indipendente per la valutazione dei costi della legislazione (ACTAL) che dal 2000 al 2011 ha effettuato la valutazione *ex ante*, sotto il profilo degli oneri regolatori, di tutta la legislazione d'iniziativa governativa.

Il modello di valutazione dei costi della regolazione, nell'ambito di un più generale approccio di *better regulation*, ha permeato l'intera struttura amministrativa dei Paesi Bassi, caratterizzata - per le peculiari caratteristiche del sistema costituzionale neerlandese - da una forte indipendenza reciproca dei vari dipartimenti ministeriali e da un ruolo relativamente contenuto di coordinamento del Primo Ministro. A seguito delle criticità rilevate da osservatori ed esperti internazionali, che hanno auspicato un maggiore coordinamento e integrazione fra le strutture ministeriali, nel 2011 sono state introdotte importanti innovazioni, quali l'introduzione di un quadro integrato e semplificato di valutazione *ex ante* (IAK), coordinato dal Ministero della giustizia, e la distribuzione della competenza sulla quantificazione degli oneri regolatori ai singoli dipartimenti ministeriali, sotto il coordinamento dei Ministeri delle finanze e dell'interno. Conseguentemente, è stata rafforzata la competenza dell'ACTAL nella valutazione *in itinere* ed *ex post*.

Va inoltre rilevato che nel sistema istituzionale dei Paesi Bassi gli organi ausiliari sono stati efficacemente integrati nei procedimenti di valutazione funzionali ad obiettivi di qualità della legislazione: sia il Consiglio di Stato sia la Corte dei Conti sono infatti, rispettivamente, coinvolti nella valutazione *ex ante* della qualità della legislazione e nella valutazione *ex post* dei risultati della gestione finanziaria nonché dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche pubbliche.

Proprio in relazione a tale integrazione fra istituti di antica tradizione e organismi di nuova concezione, il presente *dossier* prende in esame l'organizzazione costituzionale e amministrativa dei Paesi Bassi (par. 2), per poi soffermarsi sullo sviluppo storico e sui presupposti delle politiche di *better regulation* (par. 3). L'analisi si concentra quindi nel dettaglio sugli strumenti e le procedure per la valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto della regolazione, nonché sui profili di efficacia ed efficienza delle politiche pubbliche (par. 4).

2. Organizzazione costituzionale ed amministrativa

La Costituzione del Regno dei Paesi Bassi¹ (*Grondwet*), in vigore dal 1814², delinea una forma di governo monarchico-costituzionale di tipo parlamentare³. Sul piano formale, il Re partecipa dei poteri esecutivo e legislativo: egli è parte irresponsabile del Governo, partecipa della funzione legislativa con la sanzione delle leggi e presiede al rapporto Parlamento-Governo con la presentazione, a suo nome, di tutte le iniziative legislative del Governo, nonché con la pronuncia, davanti agli Stati generali riuniti, del discorso del Trono (*Troonrede*), nel quale espone il programma dell'Esecutivo per l'annuale sessione parlamentare.

Il Parlamento (*Staten-Generaal*) è bicamerale e si compone della Prima e della Seconda Camera: entrambe rappresentano il popolo neerlandese, ed i loro componenti godono delle medesime prerogative ed immunità. Ciascuna delle due Camere può inoltre rivolgere interrogazioni al Governo e deliberare inchieste.

Il procedimento legislativo inizia sempre presso la Seconda Camera: tutti i disegni di legge approvati da quest'ultima sono trasmessi alla Prima Camera, che può soltanto approvare o respingere il testo trasmesso. Può però accadere che, ove la Prima Camera manifesti l'intenzione di respingere un disegno di legge, il Governo concordi con essa un blocco dell'esame e conseguentemente presenti all'approvazione della Seconda Camera un nuovo testo (cosiddetta "novella") che incorpora le modifiche concordate⁴.

La Prima Camera (*Eerste Kamer*), a dispetto del nome, gode di più limitati poteri rispetto alla Seconda: non ha infatti potere di iniziativa legislativa né di emendamento. Essa è composta da 75 membri, eletti a suffragio indiretto, con metodo proporzionale, dai componenti degli Stati provinciali (consigli provinciali). L'elezione avviene ogni quattro anni, nel trimestre che segue l'elezione degli Stati. Sono eleggibili tutti i cittadini neerlandesi, maggiori di diciotto anni, che godono dell'elettorato attivo.

¹L'ordinamento giuridico dei Paesi Bassi riconosce quale fonte suprema lo Statuto che nel 1954 ha regolato i rapporti fra l'ex potenza coloniale, il Suriname (divenuto poi indipendente nel 1975) e le isole caraibiche di Aruba, Curaçao e Sint Maarten e, al di sotto di esso, la Costituzione del Regno. Seguono, in ordine gerarchico, le leggi parlamentari, i regolamenti (decreti reali) e i decreti ministeriali, ai quali sono equiparati gli atti normativi emanati dagli enti locali: BOVEND'EERT P. e KORTMANN C., *Constitutional Law in the Netherlands*, Alphen aan den Rhin 2012, p. 38. L'articolo 94 della Costituzione prevede inoltre la disapplicazione delle norme interne in contrasto con i trattati in vigore e con le decisioni di organizzazioni internazionali alle quali appartengono i Paesi Bassi, mentre l'articolo 120 vieta al giudice ordinario di pronunciarsi sulla costituzionalità delle leggi e dei trattati; non è infine presente nel Regno alcuna forma specializzata di giustizia costituzionale.

²Dall'istituzione del Regno - da parte del Congresso di Vienna - nel 1814, la *Grondwet* è stata oggetto di numerose riforme, le più importanti delle quali sono avvenute nel 1848 e nel 1983. La Costituzione stabilisce, per la sua revisione, un procedimento particolarmente aggravato, che prevede una prima lettura da parte degli Stati Generali (Parlamento), al termine della quale la Seconda Camera è sciolta e sono indette nuove elezioni generali. Si passa quindi ad una seconda lettura da parte delle nuove Camere, con la necessità, nella votazione finale, della maggioranza dei due terzi dei voti espressi (art. 137 Cost.).

³ Bovend'eert P. e Kortmann C., *Cit.*, p. 26.

⁴ ANDEWEG A. e IRWIN G., *Governance and politics of the Netherlands*, London 2014, pp. 166-168

La Seconda Camera (*Tweede Kamer*) è composta da 150 membri, eletti a suffragio universale con metodo proporzionale⁵ per un mandato di quattro anni. A differenza della Prima Camera, la Seconda può esercitare l'iniziativa legislativa e può emendare i disegni di legge, compresi quelli presentati dal Governo.

In entrambe le Camere sono costituite Commissioni permanenti, che, per disposizione espressa di entrambi i Regolamenti, replicano nel numero e nelle competenze - nonostante il numero assai esiguo di componenti delle due Assemblee - l'articolazione dei Ministeri⁶.

Nella storia costituzionale dei Paesi Bassi, l'evoluzione della forma di governo in senso parlamentare ha fatto perno sulla disposizione costituzionale che sancisce la responsabilità dei Ministri, contrapposta all'invulnerabilità del Capo dello Stato (art. 42, comma 2)⁷. Se, infatti, sul piano della prassi politico-parlamentare, non vi è dubbio che sussista la necessità di una relazione fiduciaria fra Governo e Parlamento, la Costituzione neerlandese non la prevede espressamente.

Il ricorso al metodo proporzionale di ripartizione dei seggi è costituzionalizzato⁸ per l'elezione di entrambe le Camere: alla luce del fatto che l'esito delle elezioni per la Seconda Camera di norma non determina l'attribuzione della maggioranza parlamentare ad un singolo partito⁹, anzi rende usualmente possibili diverse opzioni di composizione politica della compagine governativa¹⁰, è determinante nel sistema neerlandese - anche al fine di assicurare la corrispondenza di indirizzo politico fra Governo e Parlamento - la conclusione ed il mantenimento del cosiddetto Accordo di coalizione (*Coalitieakkoord o Regeerakkoord*). Questo atto conclude il procedimento di formazione del governo e costituisce l'effettivo snodo di tutta la dinamica politico-istituzionale durante il ciclo di vita degli Esecutivi¹¹.

Alla centralità degli accordi interpartitici di coalizione sul piano politico, si accompagna, sul piano istituzionale, una marcata e tendenzialmente rigida separazione fra esecutivo e legislativo, che induce gli studiosi a rilevare la sopravvivenza di peculiari connotazioni dualistiche della forma di governo¹²: segnali di questa tendenza possono riscontrarsi nell'incompatibilità fra la funzione governativa e quella parlamentare (art. 57) nonché nell'attribuzione

⁵ Sulle caratteristiche del sistema elettorale v. ANDEWEG A. e IRWIN G., *cit.*, p. 98 e ss.

⁶ Art. 36 del Regolamento della Prima Camera e art. 16 del Regolamento della Seconda Camera.

⁷ Come, peraltro, avvenuto in larga parte dell'esperienza costituzionale europea.

⁸ Art. 53 Cost.

⁹ OECD, *Better regulation in Europe: Netherlands*, Paris 2010, p. 133.

¹⁰ ANDEWEG A. e IRWIN G., *cit.*, p. 140 e ss.

¹¹ L'assenza di fiducia preventiva rende possibile, inoltre, la costituzione di governi di minoranza, eventualità non rara nella storia costituzionale dei Paesi Bassi: secondo ANDEWEG A. e IRWIN G., *cit.*, p. 147, dal 1946 al 2012 vi sono stati cinque governi di minoranza su 28.

¹² ANDEWEG A. e IRWIN G., *cit.*, p. 163 e ss.

alla fonte regolamentare dell'intera organizzazione del governo, inclusa l'istituzione e l'articolazione dei Ministeri¹³.

All'accordo di coalizione, che scandisce cicli politico-parlamentari corrispondenti, di norma, alla durata della legislatura, si affianca la sessione ordinaria degli Stati generali, che invece ha durata annuale: essa si apre, il terzo martedì di settembre, con il "Discorso del Trono" (*Troonrede*), nel quale il Governo espone, per bocca del Re, i contenuti - legislativi e di *policy* - del suo programma per la sessione e presenta alle Camere il progetto di bilancio annuale. Il Discorso e la presentazione del bilancio costituiscono occasione per un dibattito parlamentare sui temi proposti.

Se si considera quindi, da un lato, la posizione centrale del Governo nella dinamica politico-istituzionale, che ne fa il principale soggetto di quella mediazione consensuale che caratterizza tradizionalmente il sistema politico neerlandese¹⁴, e dall'altro la sopravvivenza di elementi dualisti nel rapporto fra Parlamento e Governo, non stupisce affatto che le strutture e le misure poste dall'ordinamento dei Paesi Bassi a presidio della qualità della legislazione siano prevalentemente collocate - come si vedrà - nell'ambito di responsabilità dell'Esecutivo, salvo il concorso, con funzioni consultive e di controllo, del Consiglio di Stato e della Camera generale (Corte) dei conti, nonché di altri organi previsti dalla legge¹⁵.

L'articolo 79 della Costituzione prevede infatti la facoltà di istituire con legge¹⁶ organismi consultivi permanenti in materia di legislazione e di amministrazione dello Stato: i più importanti sono il Consiglio economico e sociale (*Sociaal-Economische Raad*), il Comitato consultivo sulla politica del governo (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*), il Comitato consultivo sull'educazione (*Onderwijsraad*), il Consiglio elettorale (*Kiesraad*) e il Consiglio per la finanza locale (*Raad voor de Gemeentefinanciën*)¹⁷.

¹³ Art. 44 Cost.

¹⁴ V., fra tutti, LUIJPAERT A., *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, London 1975

¹⁵ La Costituzione, all'art. 78a, prevede l'istituto del Mediatore nazionale (*Ombudsman*): questo procede, a richiesta del cittadino o d'ufficio, a indagare sull'azione degli organi amministrativi del Regno o degli altri organi dei pubblici poteri, secondo le disposizioni di legge (*Wet Nationale Ombudsman*, del 4 febbraio 1981, e successive modificazioni). Il Mediatore nazionale e il suo sostituto sono eletti dalla Seconda Camera (art. 78a), per un mandato di sei anni, più ampio, quindi, della durata della Legislatura (quattro anni). L'ufficio del Mediatore dispone di due Vice Mediatori, uno dei quali specializzato in diritti dell'infanzia, e di uno *staff* di 170 persone.

¹⁶ Ovvero mediante l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge: tale riserva è volta ad evitare che il Governo possa istituire organi consultivi - che di fatto limiterebbero l'autorità del Parlamento - senza il consenso degli Stati Generali: BOVEND'EERT P. e KORTMANN C., *cit.* p. 137

¹⁷ L'alto numero di organi collegiali consultivi, passato dai circa 400 censiti nel 1977 ai circa 200 stimati dal Ministero dell'interno neerlandese nel 2010 (BZK, *Evaluatie Kaderwet Adviescolleges: Derde Staat van Advies 2005-2010*, Der Haag 2011) è ritenuto sintomatico della dinamica "neocorporativa" dei rapporti produttivi, considerata - al pari della dinamica "consociativa" nei rapporti politici - caratteristica peculiare del sistema dei Paesi Bassi: ANDEWEG A. e IRWIN G., *cit.*, p. 188 e ss.

Sotto il profilo dell'organizzazione, l'amministrazione centrale (*Rijksoverheid*) è articolata, in primo luogo, per Ministeri¹⁸. Caratteristica precipua del sistema ministeriale dei Paesi Bassi, data la natura coalizionale degli Esecutivi, è la forte indipendenza reciproca e la parità dei Ministri nell'ambito del governo collegiale¹⁹. Ciascun Ministero è dunque indipendente nel proprio ambito di responsabilità, salvi i ruoli di coordinamento del Ministero dell'interno - per quanto riguarda la politica del personale all'interno della funzione pubblica - e del Ministero delle finanze - per quanto riguarda la gestione finanziaria²⁰. Lo stesso Primo Ministro - *primus inter pares* rispetto agli altri componenti dell'Esecutivo - per il coordinamento della politica generale del governo deve fare affidamento sulla contemporanea titolarità del Ministero degli Affari generali (da cui l'appellativo di Ministro-Presidente) e sulla relativa struttura amministrativa²¹.

Nell'ambito di responsabilità di ciascun Ministero sono inoltre istituite una o più Agenzie (*Agentschappen*), incaricate - ciascuna con bilancio e personale propri - dell'esecuzione e dello sviluppo delle politiche stabilite dal Ministro di settore, il quale è responsabile davanti al Parlamento del loro operato²². Il ricorso al modello organizzativo dell'agenzia, assai sviluppato nei Paesi Bassi, risponde all'esigenza di distinguere in maniera netta il ruolo di direzione politica - attribuito al Ministro e alla struttura ministeriale, responsabile della concezione delle diverse politiche pubbliche, della definizione dei relativi obiettivi e della verifica dei risultati - dai compiti di attuazione ed esecuzione degli obiettivi, che le Agenzie svolgono con modalità organizzative, finanziarie ed operative assimilabili a quelle dell'impresa privata²³. Risultano attualmente istituite 30 Agenzie: esse sono poste, in base alle differenti competenze, sotto la responsabilità dei diversi Ministeri²⁴.

Accanto ai Ministeri e alle Agenzie, l'amministrazione centrale dei Paesi Bassi presenta un variegato panorama di Autorità amministrative indipendenti (*Zelfstandige Bestuurorganen - ZBO*). Esse possono avere natura pubblica o privata, in base alla natura dell'atto (legge o decreto del Governo) che le ha istituite. Esercitano funzioni regolatorie o amministrative in

¹⁸ Il Governo in carica al momento della redazione di questo scritto si compone di 13 Ministri, di cui 11 con portafoglio, corrispondenti ai seguenti Ministeri: Ministero degli Affari generali, Ministero degli interni e delle relazioni del Regno, Ministero degli esteri, Ministero della difesa, Ministero dell'economia, Ministero delle finanze, Ministero delle Infrastrutture e dell'ambiente, Ministero della pubblica istruzione, della cultura e della scienza, Ministero degli affari sociali e dell'occupazione, Ministero della sicurezza e della giustizia, Ministero della Salute, benessere e dello sport.

¹⁹ JACOB S., *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles 2005, p. 157 parla, citando T. Rochon, di *disunited departments* a proposito della collegialità del Governo dei Paesi Bassi

²⁰ NOMDEN K., *La modernisation administrative aux Pays-Bas*, p. 4 http://www.belspo.be/belspo/organisation/publ/pub_ostc/modern/annexe/ann5.pdf.

²¹ Bovend'eert P. e Kortmann C., *cit.* p. 126

²² OECD (2010), *cit.*, p. 132.

²³ NOMDEN K., *cit.*, p. 24 e ss.

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/inhoud/agentschappen/lijt-agentschappen>

ambiti che necessitano di competenze tecniche particolarmente avanzate o di specifiche garanzie di indipendenza. Appartiene al *genus* delle ZBO, ad esempio, l'Autorità per i Consumatori e i Mercati (*Autoriteit Consument & Markt*)²⁵, istituita nel 2013 accorpando precedenti autorità indipendenti in materia di protezione dei consumatori, controllo sul sistema postale e tutela della concorrenza.

Le istituzioni di governo decentrate, previste dalla Costituzione, sono le province e i comuni: il Regno è suddiviso in 12 province e 390 comuni, più le 3 municipalità speciali (*bijzondere gemeenten*) corrispondenti alle tre isole caraibiche (Bonaire, Sint Eustatius e Saba) residue dei possedimenti coloniali del Paese.

Sono organi delle province gli Stati provinciali, le Deputazioni (giunte) provinciali e i Commissari del Re, mentre sono organi dei comuni i Consigli comunali, le Giunte comunali e i Borgomastri. I consigli provinciali e municipali sono eletti direttamente dai cittadini neerlandesi, con metodo proporzionale. Essi esprimono le rispettive giunte, al vertice delle quali è invece posto un Commissario del Re (per le Province) o un Borgomastro (per i Comuni), nominato dal Re su proposta del Governo per un mandato di sei anni²⁶.

Accanto agli organi di governo locale, la natura decentrata dell'ordinamento neerlandese si esprime anche in diverse forme di decentramento funzionale: i più importanti organi di decentramento sono i "Comitati alle acque" (*Waterschappes*), previsti direttamente dalla Costituzione²⁷.

3. Le politiche per la qualità della legislazione: presupposti e sviluppo storico

Al fine di meglio comprendere i presupposti e le motivazioni del vigoroso e prolungato sviluppo delle politiche di miglioramento della qualità della legislazione, che costituiscono una delle linee portanti dell'azione dei poteri pubblici neerlandesi a partire almeno dagli anni '90 del secolo scorso - coronate, come si vedrà, da sostanziale successo, tanto da collocare i Paesi Bassi fra i pionieri e i protagonisti nelle politiche di *better regulation* a livello mondiale²⁸ - non si può prescindere da alcuni elementi di contesto, in grado di fornire adeguate chiavi di lettura di tale fenomeno.

²⁵ *Instellingswet Autoriteit Consument en Markt*, del 28 febbraio 2013.

²⁶ Bovend'eert P. e Kortmann C., *cit.* p. 47 e ss.

²⁷ Art. 133. Per una ricostruzione della composizione, della disciplina e delle funzioni di tali organismi, v. BOVEND'EERT P. e KORTMANN C., *cit.* p. 57 e ss.

²⁸ OECD (2010), *cit.*, p. 40

In primo luogo, va considerato il ruolo svolto dai fattori etici e culturali²⁹, che sul piano amministrativo connotano il rapporto fra il cittadino ed i pubblici poteri in chiave di partecipazione, pragmatismo, responsabilità, collaborazione, e che sul piano politico costituiscono il presupposto del "paradosso olandese" indagato da Arend Lijphart³⁰: la costruzione, cioè, di una democrazia stabile, pacifica e inclusiva, nonostante le profonde fratture (*cleavage*) che attraversano la società sul piano ideologico, sociale e religioso.

Elemento fondamentale è costituito dallo sviluppo di una cultura politica orientata più alla ricerca del "consenso" che alla conflittualità ideologica, con la conseguenza di un sistema in cui all'elevata frammentazione partitica si accompagna una sostanziale stabilità dei governi: alle lunghe e complesse trattative fra i partiti per la redazione dell'accordo di coalizione³¹ segue infatti, di norma, la formazione di governi duraturi, la cui permanenza in carica coincide tendenzialmente con la durata della legislatura³². A ciò si unisce la sostanziale coesione fra le forze politiche - anche oltre le maggioranze di governo - su alcune scelte politiche di fondo, che rende possibile linee di continuità ultraventennali nel perseguimento della medesima politica, come avvenuto nel caso degli interventi volti a migliorare la qualità della legislazione.

Ulteriore elemento è una cultura amministrativa connotata da tendenziale neutralità rispetto alla politica³³ (da cui consegue l'assenza, in linea di principio, di meccanismi di *spoils system*), ma nello stesso tempo connotata da un'elevata propensione all'*accountability* e da un approccio sostanzialmente meta-giuridico, pragmatico e orientato al risultato³⁴.

Al di là dei fattori etico-culturali e politico-amministrativi, la propensione dei Paesi Bassi allo sviluppo di politiche di *better regulation* può essere spiegata sulla base di motivazioni di carattere economico-produttivo: secondo questa lettura, infatti, l'avvio di politiche volte al miglioramento della qualità della legislazione è stato innescato dalla grave crisi economica nel 1980, che ha costretto a ripensare le politiche economiche in auge sin dal dopoguerra e soprattutto il sistema corporativo di *governance* pubblica, in base al quale lo Stato condivideva lo sviluppo delle politiche pubbliche con sindacati e imprenditori. La politica di miglioramento qualitativo del quadro normativo ha quindi costituito una via per superare processi

²⁹ SEGOLONI FELICI C., Olanda: l'evoluzione dei rapporti pubblico-privato in un Paese proattivo: scenari per l'Italia del prossimo decennio, in CARLI M. (cur.), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze 2007, p. 73-75

³⁰ LIJPHART A., *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, London 1975, p. 1.

³¹ Ad esempio, le trattative per la formazione del primo Governo presieduto da Mark Rutte (le elezioni si sono svolte il 9 giugno 2010) sono durate fino ad ottobre.

³² Una recente eccezione è costituita dalla rottura del patto di coalizione, avvenuta ad aprile del 2012, che ha condotto alla conclusione anticipata della legislatura, dopo due soli anni, ed alle elezioni svoltesi nel successivo settembre.

³³ NOMDEN K., *cit.*, p. 4; BEKKER R., *Politicians and Civil Servants: cycling in tandem*, in MINISTRY OF THE INTERIOR AND KINGDOM RELATIONS, *The Dutch Public service*, The Hague 2016, pp. 62-63

³⁴ SEGOLONI FELICI C., *cit.*, p. 73 e s.

decisionali lenti e poco trasparenti, caratterizzati da rigidità e posizioni dominanti, ed incoraggiare uno sviluppo economico basato su mercati più aperti e competitivi³⁵.

Le prime tracce di una politica articolata volta a migliorare la qualità della legislazione (*Wetgevingskwaliteitsbeleid - WKB*) nei Paesi Bassi risalgono agli anni '80, con le prime redazioni, nell'ambito del Ministero della giustizia, di un documento relativo al *drafting* legislativo, destinato ad assumere un rilievo centrale nei successivi decenni: le *Istruzioni di tecnica legislativa (Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek)*. Nell'ambito di questa iniziativa si iniziano a considerare gli aspetti metodologici e procedurali della valutazione della qualità nella regolazione. Nello stesso periodo la qualità della legge e la deregolazione (come collegamento fra una riduzione delle regole e lo sviluppo economico, sulla base dell'analoga riflessione in corso negli USA) divengono esplicitamente parte della politica di governo: nel 1984 viene quindi istituito il *Check di deregolazione* del Ministero della giustizia, a cui tutti i Ministeri devono sottoporre i loro progetti di legge, sulla base di principi di deregolazione: il *Check* sarà poi inserito nelle *Istruzioni*³⁶.

Nel 1985 il Consiglio di Stato rileva che i principali problemi di qualità della regolazione devono essere affrontati curando le relazioni istituzionali fra legislatori e *policy maker*, rafforzando il coordinamento interministeriale e sviluppando il reclutamento di funzionari esperti di *drafting* legislativo³⁷.

Nel 1994 viene istituito il programma MDW (*Marktwerking, Deregutering, Weikevingskwaliteit - Competitività, deregolamentazione e qualità della legislazione*): questo programma, che ha informato la politica per la qualità della legislazione dal 1994 al 2002 (per tutta la durata dei Governi di coalizione fra il partito socialdemocratico e il partito liberale), ha posto esplicitamente la valutazione di qualità al servizio del perseguimento di altri obiettivi, come il rilancio economico attraverso le liberalizzazioni e lo sviluppo della concorrenza. Il carattere marcatamente economico del programma determina uno spostamento decisivo dell'asse della *governance*. Da questo momento il Ministero della giustizia inizia a condividere la responsabilità della valutazione, all'interno dei vari organismi di coordinamento, con i Ministeri economici (finanze e affari economici): è il caso del *Gruppo di lavoro sulla proposta legislativa (Werkgroep voorgenomen regelgeving)*, composto dai Ministeri degli affari economici, am-

³⁵ OECD (2010), *cit.*, p. 39.

³⁶ Nel 1987 l'esecuzione del *Check*, opportunamente ampliata, è posta sotto la responsabilità di una commissione indipendente, la Commissione per l'esame dei progetti legislativi (*Commissie van Toetsing van Wetgevingsprojecten - CTW*), incaricata di esaminare leggi ed insiemi di leggi con la modalità operativa del progetto, e di fare proposte di semplificazione e di miglioramento qualitativo. Durante i suoi sette anni di vita, la Commissione ha realizzato cinquantacinque progetti. Nel 1991, il Ministero della giustizia introduce un nuovo quadro di riferimento concettuale per la qualità della legislazione (con la nota *Zicht op wetgeving - Osservatorio sulla legislazione*), costituito da dodici indicatori o requisiti minimi di qualità per una proposta di legge governativa: SEGOLONI FELICI C., *cit.*, pp. 77-79.

³⁷ OECD (2010), *cit.*, p. 40

biente e giustizia, che nel 2003 cambia nome in *Helpdesk per la proposta legislativa (Meldpunt voorgenomen regelgeving)*, collocato presso il Ministero degli affari economici e composto anche da funzionari degli interni, dell'ambiente, delle finanze e della giustizia³⁸, interlocutore necessario dei Ministri di settore - come si vedrà - nella fase della valutazione *ex ante*.

Sempre nel 2003, in esecuzione del programma *Andere overheid (Un governo diverso)*, che per la prima volta contiene anche un piano di riduzione degli oneri amministrativi rivolto ai cittadini oltre che alle imprese³⁹, si costituisce l'Unità interministeriale per gli oneri amministrativi (IPAL), in seno al Ministero delle finanze, che sarà sostituita, nel 2007, dalla **Cabina di regia sul carico normativo** (*Regiegroep Regeldruk - RRG*), con uno *staff* di 40 funzionari provenienti dai Ministri delle finanze e degli affari economici.

A partire da questo periodo l'attenzione si concentra su una nozione più ampia di oneri correlati alla regolazione (si inizia a parlare infatti di oneri "regolatori", in luogo di oneri "amministrativi"). Il piano d'azione 2007-2011 dell'RRG, pubblicato sotto lo slogan "*Better regulation, better business*", fissa un orizzonte di riduzione degli oneri amministrativi al 25 per cento (coerentemente con l'obiettivo contenuto del programma di governo), ma considera fra gli obiettivi di riduzione anche i costi di conformazione e gli oneri da controllo⁴⁰.

Sin dal 2000, inoltre, a rafforzamento dei programmi di riduzione degli oneri è posto un organismo indipendente, ACTAL (*Advies College Toetsing Administratieve Lasten - Organo consultivo per gli oneri amministrativi*), con funzioni consultive e di controllo in materia di quantificazione degli oneri⁴¹.

Ai fini di un maggiore coordinamento delle iniziative ministeriali in materia di *better regulation*, nel 2005 è istituito un *Comitato direttivo per la better regulation (Steering group)*, presieduto dal Primo Ministro, incardinato nella struttura amministrativa del ministero degli Affari generali.

Negli anni più recenti i governi che si sono succeduti hanno proseguito sulle linee di fondo impostate nel 2007 in materia di riduzione degli oneri regolativi e qualità della legislazione: l'accordo di governo (*Regerakkoord*) del 2012, che fissa il patto di coalizione attualmente in vigore (fino alla fine della legislatura, a settembre del 2016) pone l'obiettivo di ridurre gli oneri regolatori di ulteriori 2,5 miliardi di euro entro il 2017, e di avviare la riduzione in quindici settori di *policy* altamente regolati, come la chimica, la logistica, l'agroalimentare e la

³⁸ OECD (2010), *cit.*, p. 53; SEGOLONI FELICI C., *cit.*, p. 95

³⁹ OECD (2010), *cit.*, p. 41

⁴⁰ <https://www.government.nl/documents/reports/2008/07/30/white-paper-regulatory-reform-group>

⁴¹ SEGOLONI FELICI C., *cit.*, p. 97; OECD (2010), *cit.*, p. 57.

salute. È assai significativo, inoltre, l'impegno generale a "resistere alla tentazione di rispondere ad ogni novità con nuova regolazione"⁴².

Da questa sommaria ricostruzione storica emergono due linee principali d'azione: la tensione verso la qualità della legislazione (intesa come semplicità, puntualità, chiarezza, coerenza normativa) e la limitazione degli oneri amministrativi (e regolatori in genere) a carico di cittadini e imprese. Entrambi gli indirizzi di *policy* coinvolgono sia il procedimento di formazione di nuove leggi o regolamenti, sia la revisione dello *stock* di legislazione esistente.

4. Gli strumenti per la qualità della legislazione

La programmazione generale della legislazione è inserita, nel sistema costituzionale dei Paesi Bassi, all'interno dei cicli scanditi dai Patti di coalizione - che fissano gli obiettivi e i contenuti delle politiche di governo nell'orizzonte dell'intera Legislatura - e dalle sessioni parlamentari annuali: in questa cornice si sviluppa il conseguente programma di *policy* contenuto nel Discorso del Trono e nel progetto di bilancio oggetto, come si è visto, di un apposito dibattito parlamentare nel quale si delineano i contenuti della sessione.

Il procedimento legislativo inizia sempre presso la Seconda Camera: per i disegni di legge di iniziativa governativa, esaurito l'esame interno ai vari dipartimenti dell'esecutivo, che segue - come si vedrà - un processo integrato di valutazione dei differenti profili d'impatto, il testo è sottoposto alla deliberazione del Consiglio dei Ministri. Se approvato dal Governo in sede collegiale, è obbligatoriamente sottoposto all'esame del Consiglio di Stato in sede consultiva. Provvisto del parere del Consiglio di Stato, il disegno di legge è presentato al Re per la firma del decreto di presentazione alla Seconda Camera. Per i disegni di legge di iniziativa parlamentare, invece, il parere del Consiglio di Stato è richiesto prima che esso sia preso in considerazione da parte della Seconda Camera⁴³.

4.1 La valutazione *ex ante*

La valutazione *ex ante* nella fase governativa del processo di formazione della legge è stata istituzionalizzata nei Paesi Bassi - come si è visto - sin dagli anni '80: si trattava, tuttavia, esclusivamente di analisi d'impatto settoriali delle singole proposte di regolazione (ad esempio le analisi d'impatto ambientale - EIA). Nel 1994 sono state introdotte tre nuove procedure obbligatorie di valutazione (*cd. Check*):

- MET: *test* per la misurazione dell'impatto ambientale;
- BET: *test* per la valutazione degli oneri amministrativi, per quantificare l'impatto sulla competitività e sulle imprese;

⁴² <https://www.government.nl/government/contents/coalition-agreement>

⁴³ Artt. 115 e 116 del Regolamento della Seconda Camera.

- U&H (*Uitvoerbaarheid & Handhaafbaarheid Toets*): test per la valutazione dell'attuabilità/implementabilità e la imponibilità/applicabilità⁴⁴.

A partire dal 2001⁴⁵ il Governo ha implementato le procedure di valutazione d'impatto, rafforzando la posizione dei Ministri proponenti nel processo e introducendo elementi di semplificazione. Sono stati quindi introdotti due nuovi metodi di valutazione:

- l'analisi costi-benefici (CBA - *Cost-Benefit Analysis*) per integrare più efficacemente la valutazione dell'impatto sull'economia reale con quella dell'effetto finanziario della proposta;
- il Modello dei Costi *standard* (SCM), per valutare gli oneri amministrativi della regolazione proposta.

A seguito di questi interventi, il quadro istituzionale della valutazione d'impatto *ex ante* risulta così costituito:

- i **Ministeri** di settore, titolari della proposta di regolazione e responsabili della valutazione preliminare sul progetto (il cd. *Quick Scan*);
- il **Ministero della giustizia**, investito sia direttamente, sia attraverso l'*Helpdesk per la proposta legislativa (Meldpunt voorgenomen regelgeving)* del ruolo di regista generale del procedimento di valutazione, nonché dell'applicazione delle *Istruzioni di tecnica legislativa (Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek)*;
- la **Cabina di regia sul carico normativo** (*Regiegroep Regeldruk - RRG*), responsabile degli ambiti di valutazione d'impatto che ricadono sul mondo delle imprese;
- l'**ACTAL**, con funzioni consultive in materia di quantificazione degli oneri amministrativi; la funzione di coordinamento delle misurazioni degli oneri a carico dei cittadini e delle imprese è esercitata, rispettivamente, dal Ministero dell'interno e dal Ministero degli affari economici⁴⁶;
- Il **Comitato direttivo per la better regulation** (*Steering Group*), presieduto dal Primo Ministro, responsabile della supervisione sugli sviluppi della politica generale di *better regulation*.

Il Rapporto OCSE 2010 sulla *better regulation* nei Paesi Bassi rilevava alcune criticità nel sistema di valutazione d'impatto: in particolare, era rilevata l'assenza di coordinamento e di

⁴⁴ SEGOLONI FELICI C., *cit.*, p. 72

⁴⁵ OECD, *Sustainability in Impact Assessments. A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission*, Paris 2012, pp. 14-16.

⁴⁶ EUROPEAN PARLIAMENT, *Better Regulation in the EU and the Netherlands: a comparison of impact Assessment Systems*, Bruxelles 2015, p. 11.

trasparenza nel processo di valutazione, e la necessità di definire un approccio metodologico più chiaro, che tenesse conto dell'analisi sia qualitativa sia quantitativa⁴⁷.

Conseguentemente il Governo neerlandese ha avviato una serie di iniziative di revisione degli strumenti e dei procedimenti di valutazione.

In particolare, nel 2011, è stato istituito un gruppo di lavoro sul tema, e l'intera procedura di valutazione è stata oggetto di un'analisi indipendente⁴⁸ che ha raccomandato, tra l'altro, il rafforzamento delle istanze unitarie del procedimento attraverso il riconoscimento di un centro unico di controllo e coordinamento, che dovrebbe fare tesoro delle esperienze, in materia di valutazione d'impatto, della RRG e del Ministero della giustizia, nonché l'integrazione dei diversi metodi di analisi all'interno di un procedimento di valutazione integrato.

Alla luce di tali raccomandazioni, il Governo dei Paesi Bassi ha introdotto nel medesimo anno un meccanismo integrato di valutazione d'impatto, basato sull'interazione *on line* fra i vari soggetti coinvolti, il **Quadro di valutazione integrata per la policy e la legislazione** (*Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving* - IAK). Lo IAK consiste in un procedimento analitico che guida i vari soggetti coinvolti in un percorso unitario di *assessment*, volto ad uniformare e ridurre il numero complessivo di adempimenti valutativi⁴⁹. L'attuazione dello IAK è posta sotto il coordinamento del Ministero della giustizia. Le risultanze del procedimento integrato di valutazione sono raccolte in una relazione esplicativa unitaria che accompagna la proposta di legge in tutte le successive fasi; la relazione descrive in forma sintetica il contenuto del provvedimento, le motivazioni dell'intervento normativo e gli effetti e le conseguenze attesi⁵⁰.

Il processo di valutazione d'impatto *ex ante* è efficacemente integrato, nell'approccio neerlandese, con meccanismi di partecipazione diretta da parte dei cittadini: nel 2011, dopo una sperimentazione biennale, un rapporto ha raccomandato l'impiego della consultazione *on line* come strumento per incrementare la trasparenza e, in generale, la qualità del processo regolatorio, senza determinare costi aggiuntivi⁵¹.

Le risultanze delle valutazioni d'impatto e le risposte ai quesiti del quadro di valutazione IAK, unitamente al testo della proposta normativa, sono quindi aperte alla **consultazione**

⁴⁷ OECD (2010), *cit.*, p. 68.

⁴⁸ RADAELLI C., ALLIO L., RENDA A., SCHREFLER L., *Learning from the International Experience: IA in the Netherlands. Final Report*, 2010.
(<https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/collegeofsocialsciencesandinternationalstudies/politics/research/ceg/Lerningfromtheinternationalexperience.pdf>)

⁴⁹ European Parliament, *cit.*, p. 11.

⁵⁰ OECD, OECD Regulatory policy Outlook 2015, Paris 2015, p. 186.

⁵¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2011/06/17/kabinetsstandpunt-internetconsultatie-wetgeving>

pubblica all'interno di un **portale internet** dedicato. Entro il termine fissato, è possibile formulare osservazioni in ordine alla proposta pubblicata⁵².

4.1.1. La misurazione degli oneri regolatori ed il ruolo dell'ACTAL

Nel 1994 il Governo neerlandese ha elaborato il programma MDW, per la **riduzione degli oneri amministrativi** e i costi di adeguamento a carico delle imprese⁵³. La riforma ha attribuito al Ministero degli affari economici la responsabilità per questa nuova politica, ed ha introdotto, come si è visto, il *BET test*⁵⁴ per la quantificazione di tali oneri.

La valutazione dei costi amministrativi si svolge con l'impiego del Modello dei Costi *Standard*, elaborato nei Paesi Bassi a partire dagli anni '90 e divenuto il modello di riferimento in ambito europeo e internazionale. Si tratta di un metodo di quantificazione degli oneri, intesi come costi sostenuti dai destinatari della regolazione (imprese e cittadini), per produrre e trasmettere informazioni sulla propria attività a seguito di un obbligo giuridico⁵⁵. Gli obblighi di informazione costituiscono l'unità di misura fondamentale del modello, la cui somma determina il costo complessivo dell'intervento proposto⁵⁶.

Dal 2000 al 2011 la valutazione *ex ante* dei costi amministrativi per le imprese è stata demandata all'analisi dell'ACTAL (*Advies College Toetsing Administratieve Lasten - Organo consultivo per gli oneri amministrativi*).

L'ACTAL, membro del *network RegWatchEurope*, è un organismo indipendente che effettua valutazioni sia *ex ante* sia *ex post* sui costi della regolazione⁵⁷; istituito nel 2000 per riferire a Parlamento e Governo in ordine agli oneri amministrativi per le imprese della legislazione, ha visto progressivamente ampliate le sue competenze in ordine alla valutazione di tutti i costi della legislazione.

Sin dalla sua istituzione, ACTAL ha avuto natura di collegio temporaneo, sebbene il suo mandato sia stato sempre rinnovato. La prossima scadenza è prevista nel 2017.

⁵² <https://www.internetconsultatie.nl>

⁵³ LA SPINA A., ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna 2011, p. 300

⁵⁴ FORMEZ, *Analisi d'impatto della regolazione in dieci Paesi dell'Unione Europea*, 2005, pp. 109-110.

⁵⁵ SALVI S., *La misurazione e la riduzione degli oneri regolatori: verso un allineamento delle migliori pratiche europee*, in *Giornale di diritto amministrativo* 7-2012, p. 696

⁵⁶ TORRITI J. *Standard Cost Model: three different paths and their common problems*, in *Journal of Contemporary European Research*, 8-2012, p. 91

⁵⁷ Per ulteriori informazioni sull'ACTAL si rinvia al documento informativo, *Less regulatory. burden More entrepreneurship*, disponibile sul sito istituzionale dell'organismo all'indirizzo: <http://www.actal.nl/english/about-actal/>.

È composto da un Consiglio⁵⁸ di tre membri, indipendenti ed esterni alla pubblica Amministrazione, scelti dal Governo per le loro competenze in materia di analisi dei costi della legislazione, che si riunisce una volta la settimana. Il Consiglio è assistito da uno *staff* di 13 dipendenti. Proprio in ragione della struttura amministrativa ridotta, l'ACTAL non è in grado di effettuare verifiche su tutta la legislazione, ma sceglie soltanto alcuni interventi regolatori che, in relazione all'importanza economica e sociale, comportano oneri amministrativi consistenti o una riduzione considerevole. Per questo, l'ACTAL elabora ogni anno il *Work Programme*⁵⁹ per l'anno successivo, che invia ai Ministri responsabili per le politiche di riduzione degli oneri - Ministero degli affari economici e Ministero dell'interno.



All'ACTAL è stata attribuita, in origine, la funzione di valutare *ex ante* tutte le proposte di regolazione che determinavano oneri a carico delle imprese; nel 2005 tale competenza è stata estesa alla valutazione dei costi della legislazione per i cittadini.

Un'ulteriore revisione delle competenze dell'ACTAL è stata operata con il decreto del 16 giugno 2011⁶¹: ai sensi del citato decreto, infatti, l'ACTAL dovrà valutare *ex ante* solo le proposte di regolazione che comportino «significative conseguenze in relazione agli oneri amministrativi a carico di imprese, cittadini e professionisti». La valutazione d'impatto dei costi legislativi per le imprese e per i cittadini è invece effettuata da ciascun Ministero proponente: ogni Ministero ha infatti nel proprio organico almeno un valutatore esperto in quantificazione degli oneri. I Ministri proponenti elaborano schede sintetiche di quantificazione dell'impatto, che sono inviate ai due Ministeri responsabili del coordinamento: il Ministero degli affari economici per gli oneri sulle imprese e il Ministero dell'interno (BZK) per gli oneri sui cittadini. Le specifiche modalità di conseguimento degli obiettivi di riduzione degli oneri - fissati nei programmi del Governo - sono attribuite all'Unità per la riduzione dei costi della regolazione, inserita nella Direzione generale Impresa e Innovazione (*DG Bedrijfsleven en*

⁵⁸ <http://www.actal.nl/english/board-of-actal/#sthash.tKGp6sfm.dpuf>

⁵⁹ Il programma 2016 è disponibile all'indirizzo: <http://www.actal.nl/over-actal/publicaties-actal/werkprogrammas>

⁶⁰ Immagine tratta da: <http://www.actal.nl/english/board-of-actal/#sthash.tKGp6sfm.dpuf> (trad. red.).

⁶¹ Decreto del 16 giugno 2011, reperibile all'indirizzo: <http://www.actal.nl/over-actal/taken-en-bevoegdheden/>

Innovatie) del Ministero degli affari economici, nella quale operano cinque esperti, ai quali è affidata la verifica specifica della corrispondenza del contenuto normativo agli indirizzi generali di riduzione degli oneri⁶².

Per consentire all'ACTAL l'individuazione dei provvedimenti più significativi da sottoporre ad esame, i Ministri proponenti hanno l'obbligo di determinare con chiarezza gli effetti della legislazione proposta sui costi amministrativi; l'ACTAL seleziona successivamente soltanto i disegni di legge che ritiene più significativi alla luce delle indicazioni che sono fornite dai cittadini o dal Parlamento. La Seconda Camera può inoltre richiedere ad ACTAL la verifica dei costi amministrativi in relazione sia a disegni di legge sia ad emendamenti d'iniziativa parlamentare.

Quando l'ACTAL seleziona una proposta di legge per la valutazione, informa il Ministro proponente per assicurarne il coinvolgimento; il Ministro deve pertanto inviare all'organismo di valutazione il calcolo dei costi della regolazione ed una nota esplicativa.

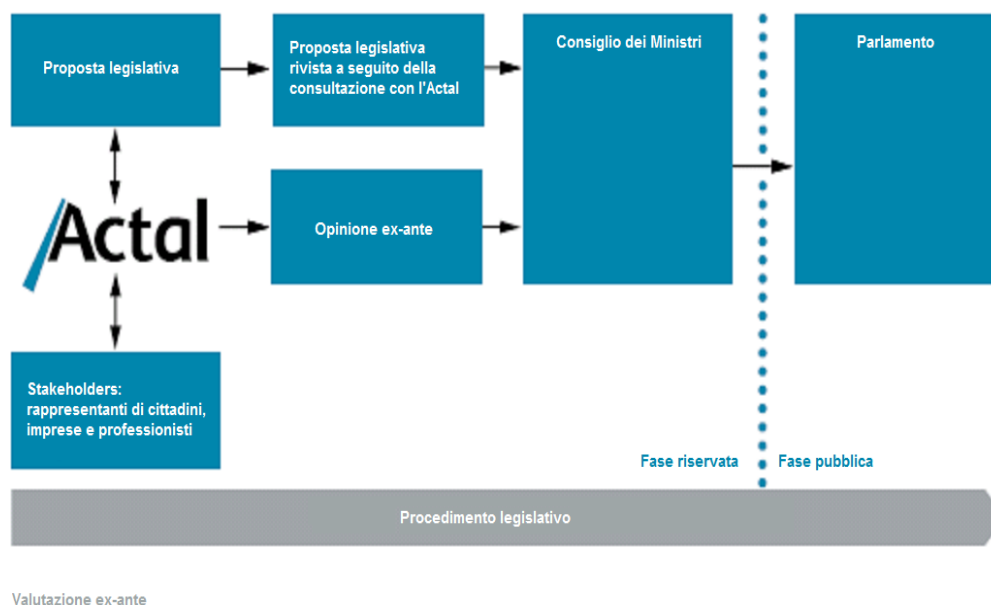
L'ACTAL procede alla valutazione della proposta rispondendo alle seguenti tre domande:

- Cosa non funziona nella politica sottoposta ad analisi (prendendo in considerazione, ad esempio, la cd. «opzione zero»)?
- Gli effetti sugli oneri della regolazione sono stati calcolati correttamente? E' stata adottata l'alternativa che prevede i costi minori, e se no, per quale motivo?
- Sono stati presi in considerazione gli effetti della implementazione e del controllo delle politiche?⁶³

Di frequente, la relazione di accompagnamento alla proposta legislativa è aggiornata sulla base del rapporto dell'ACTAL, che interviene, ad esempio, sulle modalità di calcolo dei costi della regolazione. Gli ulteriori elementi che emergono dopo l'analisi svolta da ACTAL sono inseriti in una relazione che viene allegata alla proposta di legge presentata al Consiglio dei ministri per l'approvazione, successivamente inviata al Parlamento e poi, iniziato l'esame parlamentare, pubblicata nel proprio sito *internet* istituzionale. L'ACTAL valuta la stessa proposta una sola volta ed ha un termine massimo di sei settimane entro le quali presentare la valutazione (anche se, di norma, l'ACTAL riesce ad effettuare la propria analisi d'impatto in un mese circa). Quando viene sottoposto alla sua attenzione un emendamento, inoltre, i tempi di esame si riducono a pochi giorni.

⁶² European Parliament, *cit.*, p. 16.

⁶³ Così nel documento informativo: *Less regulatory. burden More entrepreneurship*, *cit.*, p. 8



64

4.1.2. Il Consiglio di Stato

Nei Paesi Bassi circa il 99 per cento dei provvedimenti legislativi approvati sono di iniziativa governativa: pertanto, per la quasi totalità della legislazione sono disponibili sia diverse forme di analisi d'impatto, sia meccanismi di coinvolgimento dei portatori d'interesse⁶⁵. Tutti questi adempimenti si realizzano nella fase del procedimento che si svolge in seno ai vari Dipartimenti del Governo, procedimento che si conclude, in caso positivo, con l'approvazione della proposta in seno al Consiglio dei Ministri.

L'ordinamento neerlandese prevede a questo punto un'ulteriore fase di valutazione obbligatoria della qualità della proposta - che si colloca a valle dello sviluppo dello IAK: essa vede quale protagonista il Consiglio di Stato (*Raad Van State*).

Il Consiglio di Stato, presieduto dal Re (sebbene questa funzione sia ormai di natura meramente cerimoniale⁶⁶), è ripartito in due sezioni, consultiva e contenziosa⁶⁷, corrispondenti alle funzioni ad esso attribuite dagli articoli 73 e 75 della Costituzione.

⁶⁴ Immagine tratta da: <http://www.actal.nl/english/board-of-actal/#sthash.tKGp6sfm.dpuf> (trad. red.).

⁶⁵ OECD (2015), *cit.*, p. 187

⁶⁶ BOVEND'EERT P. e KORTMANN C., *cit.* p. 134: la Presidenza effettiva è affidata ad un Vice Presidente, come previsto dalla legge sul Consiglio di Stato (*Wet op de Raad Van State*, del 9 marzo 1962).

⁶⁷ La sezione contenziosa è il supremo giudice amministrativo dei Paesi Bassi, ed è divisa a sua volta in tre sotto-sezioni (Governo del territorio, Diritto degli stranieri, Affari generali): essa giudica dei ricorsi promossi dai cit-

La legge⁶⁸ prevede che siano sottoposti al parere della sezione consultiva⁶⁹ del Consiglio:

- i disegni di legge del Governo, prima che siano presentati al Parlamento;
- i regolamenti, prima che siano promulgati dal Re;
- i progetti di approvazione o di denuncia di un trattato internazionale.

È previsto inoltre il parere della Sezione consultiva su tutte le proposte di legge di iniziativa parlamentare⁷⁰. Ogni bozza di parere è presentata dal servizio che l'ha predisposta alla sezione consultiva in sede plenaria, che può modificarne il contenuto prima di approvarla. Le riunioni dei servizi e della sezione consultiva in sede plenaria hanno cadenza settimanale e non sono pubbliche. L'esame dei progetti di legge e delle altre questioni sottoposte alla sezione consultiva è svolto sulla base di un quadro di valutazione articolato su tre ambiti di analisi: politica, giuridico-costituzionale e tecnica.

L'**analisi politica** risponde ai seguenti interrogativi:

- Il problema posto può essere risolto dalla legislazione?
- Il progetto è adeguato, efficace e presenta un quadro equilibrato di vantaggi e inconvenienti?
- Può essere concretamente attuato e la sua attuazione può essere controllata? Dispone di strumenti adeguati a questo scopo?

L'**analisi giuridico-costituzionale** risponde ai seguenti interrogativi:

- Il progetto è contrario a una norma di rango superiore, come la Costituzione, i trattati in vigore o il diritto europeo?
- È conforme ai principi della democrazia e dello stato di diritto?
- È conforme ai principi di buona legislazione come l'eguaglianza davanti alla legge, la certezza del diritto, la proporzionalità, l'adeguatezza nella tutela giuridica?
- Può integrarsi nel sistema giuridico in vigore?

L'**analisi tecnica** risponde ai seguenti interrogativi:

- Il progetto è ben concepito sul piano tecnico?
- È logico e risponde ad una costruzione metodologicamente corretta?⁷¹.

tadini e dalle persone giuridiche contro le decisioni dei poteri pubblici (comuni, province, Stato), e sui conflitti di attribuzione fra i diversi organi pubblici.

⁶⁸ Legge 22 aprile 2010, sul Consiglio di Stato.

⁶⁹ La Sezione è suddivisa in quattro Servizi, ciascuno dei quali esamina le proposte di tre o quattro ministeri: <https://www.raadvanstate.nl/le-conseil-d-etat.html>

⁷⁰ Art. 18 della legge 22 aprile 2010 e artt. 115 e 116 del Regolamento della Seconda Camera.

⁷¹ <https://www.raadvanstate.nl/le-conseil-d-etat.html>.

Esaurita la valutazione e redatto il parere, il procedimento si conclude con il dispositivo, cioè con la valutazione finale dell'atto. Se essa è negativa, si raccomanda al presentatore di rinunciare al progetto o di modificarlo profondamente. Se si tratta di un disegno di legge governativo, esso non può essere trasmesso direttamente al Parlamento, ma deve prima essere rinviato al Consiglio dei ministri: il Ministro competente informa il Re attraverso un rapporto scritto, nel quale propone di soprassedere al progetto o di inviarlo egualmente al Parlamento. Il rapporto può già contenere le modificazioni proposte al disegno di legge.

Tutta la procedura fino a questo momento non è soggetta ad alcuna forma di pubblicità: il parere è pubblicato soltanto dopo la presentazione al Parlamento del disegno di legge ovvero, se si tratta di un regolamento governativo, dopo la sua promulgazione. Esaurita questa fase procedurale, tutti i pareri sono pubblicati nel sito *internet* del Consiglio di Stato⁷².

4.2 La valutazione *ex post*

Anche per quanto riguarda la valutazione *ex post*, va rilevato che i programmi di revisione della legislazione esistente, in attuazione di obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi e regolativi, sono inseriti di norma nei cicli scanditi dai Patti di coalizione e dalle sessioni parlamentari annuali⁷³.

Dal 2001 è richiesta una revisione periodica della legislazione primaria in vigore⁷⁴. Tuttavia, per particolari settori o ambiti di regolazione, sono previste valutazioni più approfondite: nel caso degli oneri regolatori – alla cui riduzione i Governi che si sono succeduti nei Paesi Bassi hanno dedicato, come si è visto, la maggior cura nell'ambito più generale della qualità della regolazione – sono previste anche forme di valutazione *in itinere*: il citato decreto del 16 giugno 2011 ha attribuito infatti all'**ACTAL** anche la funzione di valutazione *in itinere* della legislazione con riferimento ai costi amministrativi per le imprese, i cittadini, i professionisti nei settori della sanità, della scuola, della sicurezza e delle politiche sociali. (cd. *Regulatory Burden Audit*).

A seguito della riforma del 2011, nei Paesi Bassi ciascun Ministero è responsabile della riduzione dei costi amministrativi e dell'analisi d'impatto delle proprie proposte, che devono essere inserite nello IAK.

⁷² <https://www.raadvanstate.nl/adviezen.html>

⁷³ Ad esempio, l'Accordo di coalizione del 2012 si pone l'obiettivo di ridurre gli oneri regolatori, nella legislazione esistente, di ulteriori 2,5 miliardi di euro entro il 2017, e di avviare la riduzione in 15 settori di *policy* altamente regolati, come la chimica, la logistica, l'agroalimentare e la salute (<https://www.government.nl/government/contents/coalition-agreement>).

⁷⁴ OECD (2015), *cit.* p. 186.

Conseguentemente, in funzione preventiva e per verificare la fattibilità di una analisi d'impatto completamente interna, l'analisi dell'ACTAL deve riguardare le modalità di identificazione dei costi e individuare le eventuali criticità. Nell'*audit* effettuato per gli anni 2011 e 2012, ad esempio, l'ACTAL ha riscontrato che la valutazione *ex ante* dei singoli Ministeri è stata effettuata correttamente con riferimento ai costi amministrativi, presentando invece delle criticità per quanto riguarda la valutazione dei costi per le imprese.

L'ACTAL esercita inoltre la sua funzione consultiva con riferimento alla legislazione esistente (cd. *Strategic advice on the stock of existing legislation*), sulla base delle segnalazioni ricevute dai cittadini in relazione agli oneri amministrativi che potrebbero essere ridotti.

Più di recente l'ACTAL ha introdotto un nuovo strumento per verificare i costi della regolazione che incidono su determinati settori di particolare rilevanza economica: il cosiddetto **Sector Scan**. Attraverso il *Sector Scan* sono identificate le inefficienze e le contraddizioni della legislazione esistente che investono un determinato settore (ad esempio, quando viene richiesto di fornire la stessa documentazione da diversi organismi della pubblica Amministrazione).

In base all'analisi svolta sugli specifici settori di regolazione, l'ACTAL può dare indicazioni alle istituzioni nazionali o europee, anche in collaborazione con gli altri organismi di controllo indipendenti europei, membri del *network RegWatchEurope*: il *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR) tedesco, il *Regelrådet* svedese, il *Regulatory Policy Committee* (RPC) britannico e il *Regulatory Impact Assessment Board* (RIAB) ceco.

Il principale protagonista del controllo di gestione è invece la **Camera generale dei conti** (**Algemene Rekenkamer**). Alla Camera generale dei conti è attribuito dalla Costituzione il compito di esaminare le entrate e le spese dello Stato (art. 76). La legge⁷⁵ assegna inoltre ad essa un ruolo consultivo - nei confronti del Governo e del Parlamento - in materia di efficienza della pubblica Amministrazione e di organizzazione e funzionamento dei dipartimenti del Governo⁷⁶. Essa si compone di un Consiglio direttivo formato da tre membri ordinari e due supplenti e da un Segretario generale; dispone inoltre di un'amministrazione di 300 funzionari. La Camera generale è un organismo indipendente sia dal Governo che dal Parlamento, tuttavia esercita le sue funzioni in stretta connessione con la Commissione parlamentare per le finanze e la spesa pubblica della Seconda Camera⁷⁷.

La legge sulla gestione delle finanze del Regno dei Paesi Bassi (*Comptabiliteitswet 2001*) attribuisce inoltre alla Camera dei conti, in aggiunta alle funzioni di controllo contabile, previ-

⁷⁵ *Comptabiliteitswet 2001*, del 13 luglio 2002, art. 85

⁷⁶ Bovend'eert P. e Kortmann C., *cit.* p. 136

⁷⁷ V. il documento informativo disponibile sul sito istituzionale della *Rekenkamer* all'indirizzo: <http://www.courtofaudit.nl/english/Organisation>

ste dalla Costituzione⁷⁸, specifici compiti relativi alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche pubbliche⁷⁹.

Anche questa funzione si inserisce nell'ordinario ciclo annuale della sessione parlamentare: ogni anno, infatti, il terzo mercoledì del mese di maggio (cd. *Accountability Day - Verantwoordingsdag*)⁸⁰, il Presidente della Camera generale dei conti presenta una relazione generale sul rendiconto finanziario per l'anno precedente. Nella relazione la Corte, oltre ad effettuare il controllo contabile sulla gestione finanziaria del Governo, riferisce anche sull'effettività e l'efficienza delle politiche dell'esecutivo. La Corte può affiancare a questo controllo di efficienza ed effettività delle politiche l'espressione di alcune raccomandazioni laddove le politiche non abbiano raggiunto i risultati previsti. Nello stesso giorno, il Ministro delle finanze presenta alla Seconda Camera il rendiconto finanziario dell'anno precedente. Entrambi i documenti sono discussi a metà giugno dalle due Camere, in distinti dibattiti; i risultati del dibattito possono essere tenuti in considerazione dal Governo per la redazione del bilancio per l'anno successivo, che sarà presentato al Parlamento il terzo martedì di settembre, nell'apertura della sessione parlamentare annuale⁸¹.

D'importanza strategica nella gestione finanziaria è anche il **Centraal Planbureau (CPB)**, istituto indipendente per l'analisi economica incardinato nel Ministero degli affari economici, il cui direttore viene nominato dal Ministro. Pur essendo finanziato dal Ministero degli affari economici, il CPB produce analisi indipendenti: per garantire la terzietà dell'istituto, le relazioni prodotte sono controllate ogni cinque anni da revisori esterni.

Fondato nel 1954 come agenzia di supporto al Governo per la programmazione delle politiche economiche, attualmente il CPB, oltre ad elaborare previsioni economiche, produce studi valutativi di natura quantitativa (anche attraverso il calcolo costi-benefici)⁸² o qualitativa delle politiche pubbliche, sia su richiesta degli organi costituzionali sia di propria iniziativa.

Per quanto riguarda le previsioni economiche, il CPB pubblica documenti di previsione sullo sviluppo dell'economia neerlandese (trimestrali ed annuali - il cd. CEP, *Central Economic Plan*, pubblicato ogni anno a primavera) nonché una relazione sulle prospettive macroeco-

⁷⁸ Art. 76 Cost.

⁷⁹ Comptabiliteitswet 2001, del 23 aprile 2002, art. 85; JACOB S., *cit.*, p. 88 e ss., ricostruisce l'attribuzione alla Camera dei conti, a partire dal 1991, di missioni di controllo in materia di efficacia ed efficienza delle politiche pubbliche. A partire dagli anni '80, inoltre, la Corte realizza metavalutazioni, al fine di controllare la qualità delle valutazioni di politiche pubbliche svolte dai dipartimenti ministeriali.

⁸⁰ Sul rapporto della Corte in occasione dell'ultimo *Accountability Day*, v. il relativo comunicato:

http://www.courtofaudit.nl/english/Latest_News/All_newsitems/2015/05/Accountability_Day_2015_The_Cabinet_is_not_prepared_Time_for_implementation

⁸¹ <https://www.tweedekamer.nl/hoewerkeht/vanprinsjesdagtotverantwoordingsdag/verantwoordingsdag>

⁸² Tutti i modelli di valutazione utilizzati per le proprie analisi sono descritti nel sito istituzionale del CPB all'indirizzo: <http://www.cpb.nl/en/models>.

nomiche (*Macro Economic Outlook* - MEV), che è pubblicata all'inizio di ogni sessione parlamentare. Tali relazioni costituiscono la base di molte delle decisioni politiche con effetti economici nei Paesi Bassi.

Il CPB svolge tuttavia anche un'analisi delle politiche pubbliche: a partire dagli anni '50, infatti, l'ufficio analizza, attraverso il metodo "costi-benefici", i grandi progetti infrastrutturali (cosiddetti studi MKBA - *Societal Cost Benefits Analysis*). Più di recente il CPB si è specializzato nella valutazione delle politiche pubbliche di settore, spesso anche attraverso progetti cofinanziati dal Governo neerlandese o dalla Commissione Europea⁸³. A partire dal 1986, inoltre, ha effettuato analisi di impatto dei programmi elettorali dei partiti politici, contribuendo a rafforzare la trasparenza ed il controllo dei cittadini sul processo elettorale.

Come in altri Paesi del Nord Europa, anche nei Paesi Bassi si è sviluppata una estesa rete di organismi, pubblici e privati, che producono valutazioni sulle politiche di cooperazione e sviluppo e di sviluppo sostenibile. Sotto questo profilo, è centrale il ruolo del Ministero degli affari esteri come coordinatore delle politiche di cooperazione allo sviluppo, soprattutto in materia ambientale e di gestione delle acque.

Il Ministero degli affari esteri elabora un programma di valutazione per ciascun settore di competenza, che ha un orizzonte temporale di sei anni e che è revisionato ogni anno; il programma è presentato alla Seconda Camera insieme al bilancio. La maggior parte degli studi sono di valutazione *ex post*, e comprendono sia la revisione delle politiche (cd. *policy reviews*) sia studi sull'impatto (cosiddetti *impact studies*).

Il Dipartimento per la valutazione delle politiche e delle operazioni (*Inspectie Ontwikkelingsamenwerking en Beleidsevaluatie* - IOB) del Ministero degli affari esteri effettua quasi tutte le operazioni di valutazione inserite nel programma, e svolge funzioni consultive nello sviluppo di nuove politiche.

Lo IOB, pur inserito nella struttura ministeriale, svolge valutazioni indipendenti; ha un proprio staff composto da valutatori *senior* e da ricercatori, ma può anche rivolgersi, per particolari settori, ad esperti esterni. Per garantire la qualità delle proprie analisi l'IOB, che ha reso pubbliche le proprie linee guida per la valutazione nel 2009⁸⁴, si affida a revisori esterni che controllano la correttezza delle valutazioni effettuate. Tutte le relazioni prodotte da IOB sono inviate al Parlamento e pubblicate. Allo stato, uno degli obiettivi dello IOB è di integrare nel ciclo di politiche del Ministero degli affari esteri i risultati delle valutazioni prodotte.

⁸³ Uno tra gli studi più recenti, ad esempio, esamina gli effetti degli incentivi fiscali su ricerca e sviluppo. Cfr. CPB, *More R&D with tax incentives? A meta-analysis*, 2015, disponibile all'indirizzo <http://www.cpb.nl/en/publication/more-r-and-d-with-tax-incentives-a-meta-analysis>.

⁸⁴ <http://www.iob-evaluatie.nl/sites/iob-evaluatie.nl/files/000%20Evaluation%20Policy%20and%20Guidelines%202009.pdf>.

5. Conclusioni

I Paesi Bassi sono stati tra i primi ordinamenti europei ad introdurre meccanismi di valutazione d'impatto della regolazione, diretti sia al miglioramento generale della qualità dello *stock* di legislazione in vigore, sia alla quantificazione degli oneri regolatori, nell'ottica di una loro progressiva riduzione. L'esperienza ultraventennale ha consentito il conseguimento di un equilibrio avanzato tra metodi e strumenti di *assessment*: la qualità delle valutazioni svolte è assicurata, oltre che dalla pluralità dei soggetti coinvolti (e dal ricorso ad organismi indipendenti come l'ACTAL) dall'impiego coordinato di meccanismi di valutazione esterna dei *check* effettuati (come avviene nell'ambito del Quadro integrato IAK, in cui gli organismi di coordinamento valutano i risultati delle analisi d'impatto effettuate) se non addirittura di vera e propria metavalutazione (come ad esempio accade da parte della Camera generale dei Conti nei confronti delle valutazioni sull'efficacia e l'efficienza delle diverse politiche pubbliche).

Nonostante l'introduzione dello IAK, il meccanismo di valutazione *ex ante* mostra però ancora alcuni limiti sotto il profilo del coordinamento politico: in particolare, appare carente agli osservatori internazionali il coinvolgimento degli uffici di raccordo del Ministero degli affari generali, ufficio posto al servizio - come si è visto - del Primo Ministro nel suo ruolo di coordinatore della politica generale del Governo⁸⁵.

Anche sotto il profilo della valutazione riferita agli oneri regolatori, sembra rilevarsi una carenza di coordinamento: è coinvolta infatti nell'analisi di tale profilo una serie di soggetti, quali l'Unità per la valutazione degli oneri sulle imprese istituita presso il Ministero degli affari economici, l'Unità per la valutazione degli oneri ricadenti sui cittadini, presso il Ministero dell'interno (BZK), nonché l'organismo indipendente ACTAL che, a seguito della riforma del 2011, effettua una valutazione *ex ante* solo su provvedimenti selezionati e non più sul complesso della legislazione in preparazione⁸⁶.

⁸⁵ European Parliament, *cit.*, p. 17.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 11.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto