

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

ESPERIENZE N. 19

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo dossier *Esperienze* è a cura di

RICCARDO ERCOLI e FRANCESCO GILIOLI



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

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

Febbraio 2016

Sommario

1. Introduzione.....	5
2. Analisi di impatto <i>ex ante</i> e <i>in itinere</i>	6
3. Valutazione di impatto <i>ex post</i> e valutazione delle politiche pubbliche	9
4. Il controllo parlamentare sulla regolamentazione	10
5. Conclusioni.....	11

1. Introduzione

Il Canada rientra nel novero di quei Paesi che - ad esito di un percorso pluriennale - hanno efficacemente istituzionalizzato il processo di analisi di impatto della regolazione *ex ante* (*Regulatory Impact Assessment*) al fine di migliorare la qualità della legislazione¹ stessa, similmente a quanto è avvenuto in altri Paesi con sistemi di *common law* (come Stati Uniti, Regno Unito², Australia e Nuova Zelanda).

Il modello canadese viene proposto in questo contesto perché la sua "architettura istituzionale" è considerata anche dall'OCSE³ una delle *best practice* a livello internazionale e potrebbe quindi essere presa in considerazione ai fini della qualità della regolamentazione italiana. Si tratta poi di un'esperienza che ha raggiunto una sua maturazione recentemente e presenta, altresì, talune peculiarità originali, (come ad esempio "i piani di valutazione attraverso il meccanismo del *triage*" trattati nel paragrafo 2).

Il particolare approccio culturale, l'organizzazione del processo di analisi della regolazione all'interno dell'Esecutivo, il controllo "interno" ed "esterno" sull'analisi di impatto della regolazione effettuato, rispettivamente, dal Governo e dal Parlamento ed il supporto istituzionale offerto ai valutatori stessi, sono ulteriori aspetti peculiari che fanno del Canada un interessante caso di studio.

Il processo di istituzionalizzazione dell'analisi della regolazione, nel sistema canadese, è stato concepito come uno strumento principalmente volto ad assicurare che l'uso dei poteri regolatori del Governo determini il "vantaggio netto più elevato" per i cittadini.

Al fine di garantire l'*accountability* dell'azione di Governo assicurando, al contempo, che la regolamentazione sia ispirata ai risultati, il caso canadese è interessante anche dal punto di vista dell'analisi della valutazione *ex post*.

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

¹ In questo contesto il termine regolamentazione si riferisce soprattutto a legislazione delegata o a fonti secondarie predisposte dal governo federale.

² Per un approfondimento della "Valutazione di impatto *ex ante* ed *ex post* e della valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito" si veda "Esperienze n. 17".

³ Si veda OECD (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. Disponibile all'indirizzo <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>.

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

Il processo di regolamentazione canadese è molto strutturato. La cornice istituzionale è basata su due capisaldi: i requisiti legali sono contenuti nello *Statutory Instruments Act*⁴ e sono poi accompagnati da *Regulatory policies* contenute nel *Cabinet Directive on Streamlining Regulation*⁵ (CDSR). Il primo è un atto avente forza di legge che stabilisce un processo volto a verificare il fondamento giuridico e la portata generale della regolamentazione per la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Il secondo invece è un documento che stabilisce i requisiti per effettuare in modo appropriato il processo di analisi di impatto della regolamentazione.

L'analisi di impatto della regolamentazione rappresenta un vincolo (autoimposto) per il Governo affinché la regolamentazione produca il beneficio complessivo più ampio alle generazioni attuali e future. A tal fine, la regolamentazione deve garantire che: l'interesse pubblico sia protetto e tutelato soprattutto nei settori della sanità, della sicurezza, della qualità dell'ambiente e del benessere economico e sociale; sia promossa la competizione equa in un'economia di mercato al fine di incoraggiare l'imprenditoria, gli investimenti e l'innovazione; le decisioni siano assunte sulla base di evidenze empiriche e della conoscenza a disposizione; la regolamentazione sia accessibile, comprensibile e assicuri inclusione, trasparenza ed *accountability* per consentire ai cittadini di giudicare l'azione di Governo; sia garantita l'efficacia e l'efficienza della regolamentazione verificando che i benefici giustifichino i costi attraverso risultati tangibili; sia assicurata la consultazione, il coordinamento e la cooperazione tra le varie articolazioni del Governo federale e tra queste ed il settore privato.

L'analisi di impatto è predisposta e coordinata a livello centrale mentre la responsabilità dell'attuazione operativa delle valutazioni di impatto è diffusa. L'organo centrale competente per valutare le policy è il *Treasury Board Secretariat* (TBS), ossia il Ministero del Tesoro. All'interno di questo *Board*, the *Regulatory Affairs Sector* è responsabile di verificare che la regolamentazione rispetti le linee guida e che le analisi supportino le decisioni da prendere. Lo stesso Ufficio è investito dei compiti di garantire una certa coerenza tra le nuove proposte, le politiche in atto e l'agenda politica del Governo. Ogni Dipartimento federale deve redigere un piano dipartimentale quinquennale di valutazione che è sottoposto al TBS. I dirigenti preposti alla valutazione in ciascun Ministero o Dipartimento sono responsabili dell'attuazione operativa delle valutazioni di impatto.

Per assicurare aderenza a quanto previsto nello *Statutory Instruments Act*, il processo di elaborazione di una proposta di regolamentazione si articola in due fasi: la fase propedeutica alla pre-pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e la fase di approvazione, pubblicazione e registrazione finale della regolamentazione. La pre-pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* è considerato uno strumento di trasparenza e di consultazione per poter acquisire elementi rilevanti prima che la decisione venga adottata formalmente. Si tratta di una fase

⁴ Disponibile al seguente indirizzo <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/S-22.pdf>.

⁵ Disponibile al seguente indirizzo <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Canada-Cabinet-Directive-on-Streamlining-Regulation-E-2007.pdf>.

obbligatoria per certi atti (vedi *infra*) sebbene siano previsti casi di esenzione⁶.

Il processo inizia con uno *screening* preventivo sull'impatto della nuova legislazione (c.d. *triage*), quale filtro per decidere i provvedimenti sui quali effettuare l'analisi della regolamentazione al fine di razionalizzare tempo e risorse. Quando un Dipartimento federale o un'agenzia elabora una proposta legislativa o di regolamentazione, il primo adempimento è quello di compilare un *triage statement*. Il termine, mutuato dall'ambito medico, indica una pre-analisi del livello (basso, medio o alto) di impatto del provvedimento. Si tratta di un'interessante *best practice*, visto che non tutte le iniziative producono lo stesso impatto, ed è pertanto comune a molti Paesi la convenzione di evitare di effettuare l'analisi di impatto su tutti i provvedimenti governativi per usare in modo più efficiente il tempo e le risorse, concentrando l'analisi solo sulle proposte che hanno un impatto maggiore o una particolare valenza politica per il Governo. Se l'iniziativa è considerata avere un impatto significativo, il Dipartimento che ha l'iniziativa deve obbligatoriamente predisporre un *Performance Measurement and Evaluation Plan* (PMEP, il box 1 ne illustra per il contenuto). Se l'impatto è medio, il Dipartimento può decidere discrezionalmente se predisporre o meno il PMEP. Anche il *Triage Statement* predisposto dal Dipartimento è sottoposto all'esame del *Regulatory Affairs Sector* del TBS affinché si giunga ad una valutazione condivisa del livello di impatto della regolamentazione proposta. Si tratta di una fase molto importante perché l'esito della stessa condiziona il modo in cui verrà fatta l'analisi di impatto della regolamentazione e le modalità di consultazione dell'opinione pubblica.

Box 1. Il contenuto del PMEP

Il documento è strutturato in un numero di sezioni previste da un apposito Manuale chiamato *Handbook for Regulatory Proposals: Performance Measurement and Evaluation Plan*, pubblicato dal *Treasury Board of Canada Secretariat* nel 2009:

- Descrizione generale della proposta.
- Modello logico che legghi gli *input*, le risorse e gli *output* ai beneficiari individuati e ai

⁶ Ad esempio provvedimenti con scarso impatto sulla regolamentazione o provvedimenti di urgenza per la salute dei cittadini, per l'ambiente, per la sicurezza nazionale. Provvedimenti che, per loro natura, perderebbero gli effetti se annunciati (come ad esempio un cambiamento del tasso di interesse o una variazione di un'aliquota fiscale), provvedimenti che hanno scadenze ricorrenti. Nel caso italiano, il regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, ha recato la disciplina attuativa dell'AIR, specificando che essa si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa (articolo 2).

L'AIR non è invece effettuata per alcune tipologie di atti, indicate dall'articolo 8:

- a. disegni di legge costituzionale;
- b. atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- c. disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

L'articolo 9 del regolamento dispone infine la possibile esenzione dall'effettuazione dell'AIR in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

risultati attesi.

- Indicatori (qualitativi e quantitativi).
- Misurazione e reportistica.
- Strategia valutativa.
- Legame tra l'iniziativa e l'architettura del programma di attività del Governo.
- La valutazione del *Regulatory Affairs Sector* del TBS.
- La firma del Vice Ministro competente.
- Contatti del Dipartimento.

Una buona pratica identificata dall'attuazione di tali requisiti è quella di formare un *team* di esperti per predisporre un PMEP a cui partecipino diverse figure professionali: esperti di regolamentazione, valutatori, dirigenti, esperti di analisi costi-benefici, esperti di analisi di rischi, etc..

Il documento dove si concentra l'analisi di impatto della regolamentazione si chiama *Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS)*. Il RIAS, che viene pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, contiene una dettagliata analisi - non tecnica per poter essere alla portata dell'opinione pubblica - della politica oggetto dell'iniziativa di regolamentazione che spieghi: quale sia il problema sotteso, perché si intervenga attraverso la regolamentazione, gli obiettivi annunciati dal Governo, i costi-benefici della regolamentazione, chi sia stato consultato sul tema, come il Governo intende valutare e misurare la politica dopo la sua attuazione. Una sintesi del PMEP è altresì contenuta nel RIAS.

Una volta predisposto il RIAS, in stretto coordinamento con il responsabile del TBS, si procede al *drafting* della proposta, alla firma da parte del Dicastero competente e poi alla fase finale di approvazione del RIAS da parte del TBS in vista della pre-pubblicazione. Completata la stesura della normativa, essa viene riesaminata congiuntamente con il RIAS per verificare che i due documenti siano coerenti. Copia della normativa deve essere inviata al *Privy Council Office* (vedi *infra*) per effettuare i controlli giuridici sulla normativa stessa. Tale funzione viene di fatto delegata al Dipartimento di Giustizia. La normativa proposta è restituita all'organo competente con un timbro che attesti l'avvenuta verifica dei profili giuridici e, ove necessario, è accompagnata da un rapporto che indichi le modifiche da apportare. Infine, il vice Ministro competente firma il RIAS che viene quindi inviato al TSB. Tale Ufficio decide se approvare o meno la pre-pubblicazione.

Dopo la pre-pubblicazione si avvia la fase di approvazione, pubblicazione e registrazione della regolamentazione. I commenti ricevuti a seguito della pre-pubblicazione devono essere attentamente vagliati. Qualsiasi cambiamento che si renda necessario viene sottoposto sia al TBS che al Dipartimento di Giustizia per i profili giuridici. Quest'ultimo, come nella fase di pre-pubblicazione, appone un timbro di avvenuta verifica e accompagna lo stesso con eventuali modifiche che siano ritenute necessarie. La regolamentazione che abbia superato tali procedure va inviata al *Privy Council Office*. Se il TBS approva la pubblicazione

della regolamentazione, essa è inviata al Governatore Generale del Canada che firma l'Ordine in Consiglio che accompagna la regolamentazione.

Il caso canadese si contraddistingue anche per la peculiare collocazione del cosiddetto ente di supervisione della regolamentazione che è posto presso il Dipartimento della Giustizia. Come indicato dianzi, il Dipartimento della Giustizia fornisce consulenza ai vari Dipartimenti sugli aspetti giuridici di proposte attuative di norme primarie con particolare attenzione alla coerenza delle stesse con la cornice legale e costituzionale, nonché sui requisiti giuridici del processo di regolamentazione. Fornisce infine strumenti normativi e consulenza ai vari Dipartimenti sulle tecniche di regolamentazione e sugli *standard* internazionali. Un altro ente di supervisione della regolamentazione è il *Privy Council Office* che invece verifica, per l'Ufficio del Primo Ministro, la coerenza delle proposte legislative con lo strumento normativo e/o regolamentare allo scopo selezionato.

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

La valutazione *ex post* si fonda sulla responsabilità delle strutture federali di garantire che la regolamentazione sia fedele agli obiettivi di *policy* posti a fondamento della normazione durante tutto il "ciclo della regolamentazione". I profili di interesse di tale valutazione sono duplici: misurare le *performance* delle agenzie o dei Dipartimenti nell'attuazione della regolamentazione e misurare l'efficacia e l'efficienza delle decisioni adottate. La valutazione *ex post* può anche ricomprendere l'identificazione di nessi di causalità tra la regolamentazione e l'obiettivo di *policy* (c.d. *impact analysis* o valutazione delle politiche pubbliche) ma quest'ultima non è né condizione necessaria, né sufficiente per adempiere ai requisiti richiesti nel CDSR.

È interessante notare che la strategia della valutazione *ex post* è decisa *ex ante*. In attuazione del CDSR, il PMEP (cfr. box 1) è il documento specifico da cui discende l'attuazione pratica della misurazione delle *performance*. Come già accennato, esso viene elaborato all'inizio del processo di regolamentazione. Elementi sintetici sono anche contenuti nel RIAS.

Il PMEP viene aggiornato durante l'attuazione della *policy* stessa. Il nesso tra risorse impiegate e risultati ottenuti è, per natura, dinamico e deve tener conto di una serie di variabili note, talvolta, solo durante la fase di attuazione della politica pubblica. Le responsabilità dei diversi attori che partecipano all'attuazione della regolamentazione possono cambiare nel tempo al fine di ottimizzare le risorse stesse. Nuovi elementi emersi durante l'attuazione possono anche suggerire possibili migliorie. Il PMEP rappresenta uno strumento di trasparenza e *accountability*.

Il legame tra valutazione *ex post* e attività di regolamentazione è assicurato da una pianificazione pluriennale della valutazione stessa basata su scadenze contenute nel documento *Policy on Evaluation* adottato sempre dal TBS e finalizzato a dar conto ai cittadini dell'attività di regolamentazione svolta dal Governo lungo un ciclo "continuo" di revisione delle decisioni già assunte alla luce dell'evidenza empirica.

Infine, un altro elemento degno di nota del caso canadese è il supporto istituzionale e funzionale dato ai valutatori. Il TBS ha adottato una serie di misure volte a rafforzare il supporto ai valutatori al fine di garantire la qualità della documentazione valutativa nel ciclo della regolazione. Un percorso formativo apposito è stato istituito all'interno della *Canada School of Public Service* per formare valutatori. E' stato poi creato il *Centre of Regulatory Expertise* (CORE) specializzato a fornire supporto ai Dipartimenti in materia di analisi costi-benefici, valutazione dei rischi, misurazione delle *performance* e valutazione della regolamentazione. Infine, è stato istituito il *Centre of Excellence for Evaluation* (CEE) che funge da *helptdesk* nella pianificazione e attuazione di valutazioni e predisponde manuali e linee guida in materia.

4. Il controllo parlamentare sulla regolamentazione

Il Parlamento canadese, modellato sul sistema *Westminster*, si compone di due camere: la Camera dei Comuni (*House of Commons/Chambre des Communes*), composta da 338 membri eletti a suffragio universale e diretto con sistema maggioritario di collegio e il Senato (*Senate/Sénat*), composto da 105 senatori di nominati dal Governatore generale su proposta del Primo Ministro - di fatto si tratta di nomina governativa, perciò - che restano in carica fino al compimento del settantacinquesimo anno di età .

Pur non trattandosi di un regime a bicameralismo perfetto, le funzioni sono simili e ogni progetto di legge deve ottenere l'approvazione di entrambi i rami del Parlamento, sebbene la Camera mantenga l'iniziativa esclusiva per i testi che comportino spese pubbliche o imposizioni tributarie. La particolare composizione del Senato ha tuttavia favorito una sua minore politicizzazione (tanto che l'appartenenza politica e i voti espressi sovente divergono) nonché la formazione di specializzazioni nelle varie materie da parte dei senatori, sia in virtù del *curriculum* amministrativo, tecnico o accademico di rilievo che spesso possiedono, sia per le competenze acquisite o affinate nel corso dei lunghi anni di mandato.

Al Senato sono più congeniali le attività di studio, ricerca e valutazione di lungo termine, che avvengono principalmente attraverso le proprie Commissioni, permanenti o speciali. Mentre la Camera, per sua stessa natura, è più concentrata sull'attività legislativa e di controllo, nel suo dispiegarsi quotidiano, dell'azione di Governo.

In ossequio al principio anglosassone dell'*accountability*, presso entrambi i rami del Parlamento sono molto frequenti le audizioni dinanzi alle commissioni competenti, di funzionari governativi sui più svariati oggetti, che avvengono in seduta pubblica (la regola è che le commissioni, salvo diversa deliberazione, si riuniscano in tale formato), con un taglio che le rendono più simili a un processo che ad una procedura informativa parlamentare.

Pur avendo gli stessi poteri, le audizioni vengono utilizzate, presso le due Camere, con finalità differenti: nel Senato, infatti, non avendo un legame fiduciario con il governo, lo scopo è più puramente informativo e finalizzato allo studio e alla comprensione di una particolare materia, anche al di fuori di uno specifico progetto di legge. Ciò non esclude ovvia-

mente che il sindacato sia particolarmente puntuale e i quesiti posti dai senatori, seppur non tesi ad ottenere una ricaduta politica immediata, spesso tesi a mettere in difficoltà l'interlocutore. Sovente, peraltro, il Governo stesso si serve del Senato per produrre studi prodromici rispetto a interventi legislativi in materie particolarmente complesse o sensibili: una funzione che incontra particolare apprezzamento da parte dell'opinione pubblica, presso la quale a tali documenti del Senato è riconosciuta una particolare autorevolezza. Numerosi sono comunque i rapporti adottati dalle commissioni del Senato, così come del resto da quelle della Camera dei comuni, anche su temi già oggetto di regolamentazione.

Un'importante funzione di controllo è poi svolta, nel sistema canadese, da un organismo denominato *Office of the Auditor General/Bureau di Vérificateur général*, principale autorità indipendente tra quelle facenti capo al Parlamento, istituito nel 1977 con il compito di verificare tutti i campi dell'amministrazione federale, presentando i relativi rapporti al Parlamento. Oggetto della verifica non sono solamente gli aspetti di spesa, ma anche, più in generale, l'attività dell'amministrazione federale e la valutazione delle politiche da questa condotte. Il verificatore generale è nominato dalle due camere per un mandato di dieci anni, non rinnovabile, ed è a capo di un'amministrazione di circa 600 persone. Circa il 40 per cento dei rapporti inviati al Parlamento vengono iscritti all'ordine del giorno e discussi dalle commissioni competenti, che possono altresì svolgere audizioni con il Verificatore sui rapporti stessi o su leggi e regolamenti in corso di studio, ciò che avviene circa trenta volte l'anno. Vi è inoltre un costante canale informale aperto tra l'Ufficio del Verificatore e le Commissioni parlamentari, i loro Presidenti, nonché con i parlamentari. A motivo della spiccata funzione di vigilanza sul Governo che caratterizza la Camera bassa, il Verificatore Generale tiene relazioni più intense con quest'ultima⁷.

5. Conclusioni

L'analisi di impatto della regolamentazione in Canada risulta molto ben strutturata e pertanto rappresenta un interessante caso di studio.

Ponendo a confronto il sistema italiano con quello canadese, risultano molte analogie dal punto di vista normativo e formale ma notevoli differenze dal punto di vista sostanziale e dell'effettività del processo.

Dai documenti ufficiali disponibili, risulta che il "ciclo della regolazione" è fortemente con-

⁷ Tale istituzione è analoga al *National Audit Office* britannico (NAO, cfr. il [Dossier n. 4 sulla Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito](#)). Entrambe le istituzioni rientrano nel genere di *Comptroller* (o *Auditor*) *General* di stampo anglosassone (non seguono quindi il modello europeo continentale delle Corti dei Conti) e sono istituzioni cui i Parlamenti affidano la funzione di *watchdog*, ossia di protezione delle risorse pubbliche in funzione di contrappeso istituzionale al potere esecutivo. Entrambe le istituzioni hanno competenze analoghe sebbene le attività del NAO siano più concentrate sulla supervisione dei costi delle amministrazioni e sulla valutazione dei benefici generati per i cittadini (il cosiddetto *Value For Money*). Inoltre il NAO riferisce prevalentemente (ma non esclusivamente) ad una Commissione dedicata chiamata *Public Accounts Committee* (PAC), istituzione che non si riscontra nel caso canadese.

dizionato da un approccio culturale che pone una grande attenzione verso gli interessi dei cittadini. Tali interessi giustificano e sostanziano i vincoli che il Governo stesso si autoimpone nell'esercizio regolatorio.

Nel sistema canadese è poi forte il ruolo svolto dal Ministero del Tesoro (TBS) nella supervisione, monitoraggio e approvazione della regolamentazione nei vari settori della politica pubblica. Altro elemento di interesse è anche il ruolo del Dipartimento di Giustizia per quanto attiene ai profili più squisitamente giuridici-legali.

Dal punto di vista dell'analisi di impatto della regolamentazione risultano molto interessanti le soluzioni adottate (c.d. *triage*) per concentrare le risorse nel modo più efficiente limitando l'analisi solo ai provvedimenti di maggiore impatto. D'interesse è anche il fatto che prima si disegna la politica di regolamentazione e solo dopo si procede alla stesura dei testi normativi. Infine, esiste una fondata consapevolezza che l'analisi della regolamentazione necessita di un lavoro in *team* mettendo a sistema diverse specializzazioni e che la qualità dei risultati è strettamente legata alla qualità dei valutatori reclutati nei vari Dicasteri.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto