



OECD Regulatory Policy Outlook 2015: come si può garantire una regolamentazione efficace e che soddisfi le esigenze dei cittadini e delle imprese?

Nel 2012, i Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) hanno adottato uno strumento volto a migliorare e garantire la qualità della legislazione, la Raccomandazione del Consiglio sulla politica e la *governance* della regolazione, con la consapevolezza che investire in una migliore regolamentazione è un investimento utile, poiché i Governi possono riuscire a "far risparmiare milioni ai contribuenti e, allo stesso tempo, a garantire alle imprese e ai cittadini un'azione politico-legislativa più efficace".

Il *Regulatory Policy Outlook 2015* fornisce la prima analisi multipaese dei progressi compiuti dagli Stati facenti parte dell'OCSE per migliorare la qualità della legislazione e si basa sugli "indicatori di politica e *governance* della regolamentazione 2015", che sono il risultato di un sondaggio OCSE rivolto a 34 Paesi e alla Commissione europea per raccogliere le esperienze e le testimonianze in merito all'attuazione di pratiche di politica di regolazione fino al 31 dicembre 2014. L'indagine si concentra sul ciclo della regolamentazione (sia primaria che subordinata) in ogni Paese, esaminando nel dettaglio i tre principi fondamentali delle buone pratiche di regolazione come definiti nella raccomandazione 2012:

1. il coinvolgimento dei portatori di interesse (*stakeholder*);
2. l'analisi (o valutazione) dell'impatto della regolamentazione (AIR)¹;
3. la valutazione *ex post*.

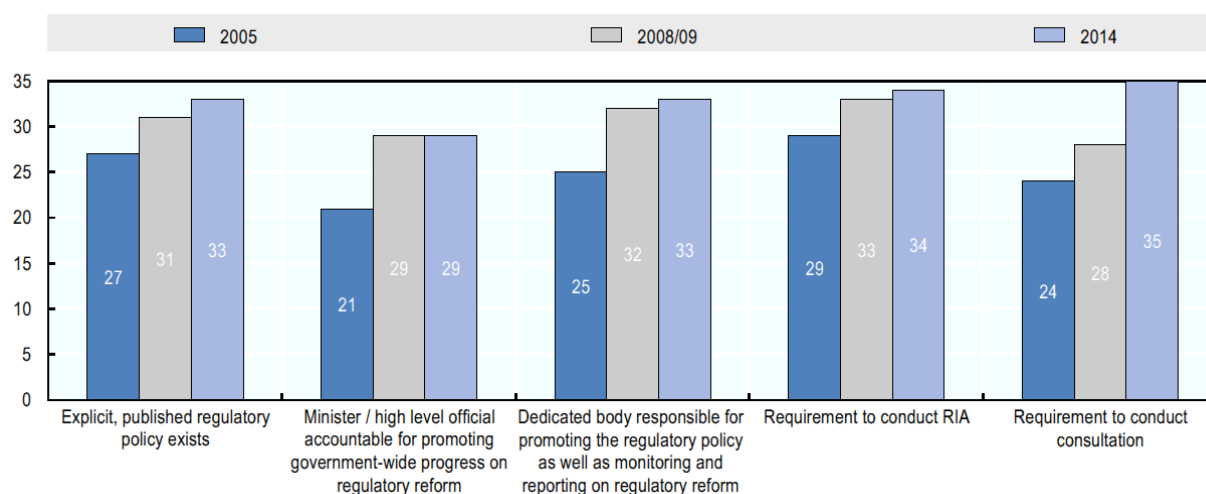
1 In inglese *regulatory impact assessment* (RIA).



Questi tre indicatori forniscono una panoramica delle prassi dei vari Paesi; ogni indicatore tiene conto dell'adozione sistematica della pratica, del metodo utilizzato, della qualità della supervisione e del livello di trasparenza².

Dall'analisi condotta risulta che i Paesi OCSE hanno migliorato notevolmente la qualità della regolamentazione negli ultimi due decenni, ponendo la politica di regolazione al centro dell'azione di governo e facendone un pilastro della riforma del settore pubblico: 33 paesi hanno adottato una politica di regolamentazione esplicita; 29 hanno designato un ministro o un funzionario di alto livello incaricato di promuovere, a livello di governo, i progressi della politica di regolazione; 33 hanno istituito un organo permanente incaricato di supervisionare la qualità della legislazione. In tutti i Paesi, eccetto uno, la valutazione dell'impatto della regolamentazione e la consultazione sono diventati requisiti formali per la presentazione di nuove disposizioni normative da parte dell'Esecutivo.

Figura 1. Adozione di una esplicita politica governativa di qualità della regolamentazione e presenza di requisiti formali per gli strumenti di politica della regolamentazione



Nota: Basata sui dati di 34 Paesi e della Commissione europea. Cile, Estonia, Israele e Slovenia non erano membri dell'OECD nel 2005 e quindi non sono stati inclusi nell'indagine di quell'anno.

Fonte: 2014 *Regulatory Indicators Survey results*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm

² L'adozione sistematica registra i requisiti formali e quanto spesso questi requisiti siano usati in pratica; la metodologia raccoglie informazioni sui metodi utilizzati in ogni area, ad esempio, il tipo di impatto valutato o la frequenza con cui sono utilizzate diverse forme di consultazione; la supervisione e il controllo di qualità registrano il ruolo degli organi di vigilanza e le valutazioni disponibili pubblicamente; la trasparenza rileva le informazioni relative alle domande che riguardano i principi di "open government" (ad esempio, se le decisioni del Governo siano rese disponibili al pubblico).

1. Il coinvolgimento degli stakeholder

Nei Paesi membri dell'OCSE esistono numerosi strumenti per coinvolgere le parti interessate nello sviluppo di normative, sia primarie che subordinate. La maggior parte dei Paesi assicura un facile accesso alle disposizioni di legge e regolamentari e ha sviluppato indirizzi per l'utilizzo di un linguaggio semplice e comprensibile negli atti normativi. E' spesso richiesta la consultazione dei cittadini, dei lavoratori e dei datori di lavoro prima della predisposizione di nuove normative; d'altra parte, il coinvolgimento delle parti interessate nella valutazione *ex post* della normativa, sia primaria che secondaria, è piuttosto raro.

L'OCSE raccomanda di integrare la consultazione dei portatori di interessi in ogni fase del ciclo di *governance* della regolamentazione, in quanto si è riscontrato che la maggior parte dei Paesi coinvolge i soggetti interessati specie quando gli atti normativi sono in fase di elaborazione o di modifica. Il coinvolgimento delle parti interessate nel processo di revisione dello *stock* normativo è più raro, anche se recentemente alcuni Paesi cercano la partecipazione attiva delle parti interessate nel plasmare i programmi di riforma della regolamentazione, specie di quelli incentrati sulla semplificazione amministrativa.

Gli *stakeholder* sono invece raramente impegnati nella fase finale del ciclo di *governance* della regolamentazione, anche se ciò potrebbe favorire la limitazione degli oneri inutili e indirizzare meglio gli strumenti di attuazione. Ad esempio, un contatto più frequente tra le autorità di regolamentazione e le imprese regolamentate potrebbe tradursi in una maggiore osservanza della legge e in una migliore comprensione delle ragioni di elusione delle normative.

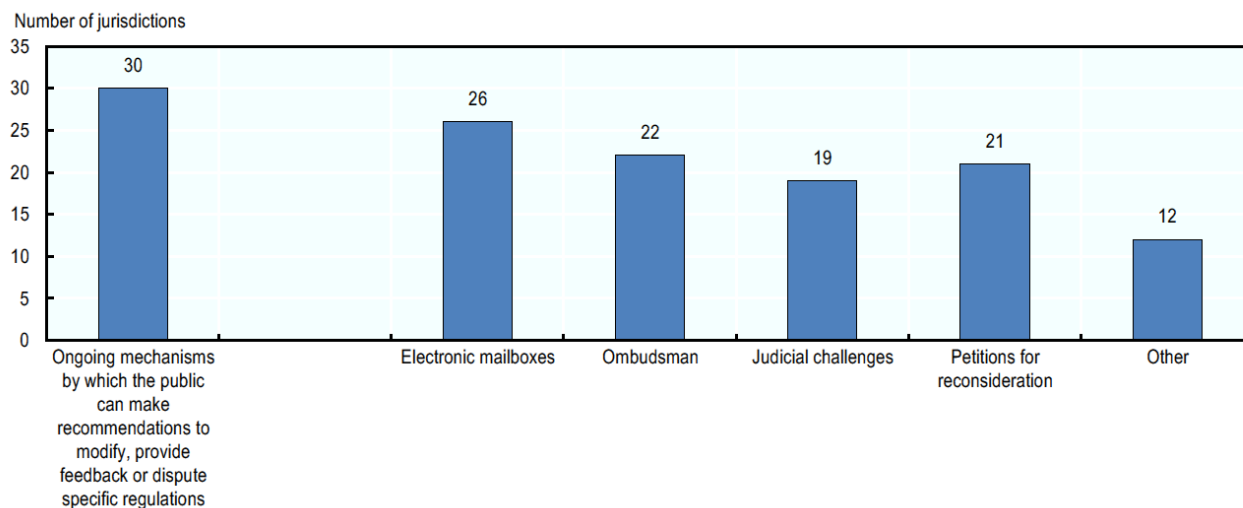
Le parti interessate dovrebbero quindi essere coinvolte in tutte le fasi del processo:

- nell'individuazione del problema e delle sue possibili soluzioni;
- nell'elaborazione di una serie di opzioni normative e non normative;
- nella redazione della proposta di regolamentazione.

Di norma gli *stakeholder* sono coinvolti attraverso una consultazione pubblica su *internet* nella fase finale del processo, quando un progetto legislativo è presentato dal Ministro proponente al Governo, ma sarebbe auspicabile il loro coinvolgimento prima della fase finale per garantire una partecipazione significativa nel processo di formazione della norma.

Anche l'uso delle tecnologie per coinvolgere le parti interessate nella politica di regolamentazione è molto diffuso, ma l'esperienza ha finora dimostrato che le innovazioni tecnologiche, digitali e della comunicazione non sono riuscite ad aumentare in modo significativo il livello di coinvolgimento nella definizione delle politiche e nel migliorarne la qualità. Nonostante il fatto che i meccanismi di coinvolgimento siano cambiati, la natura del processo è rimasta essenzialmente la stessa dell'era predigitale.

Figura 2. I meccanismi con cui il pubblico può fare raccomandazioni



Nota: Basata sui dati di 34 Paesi e della Commissione europea.

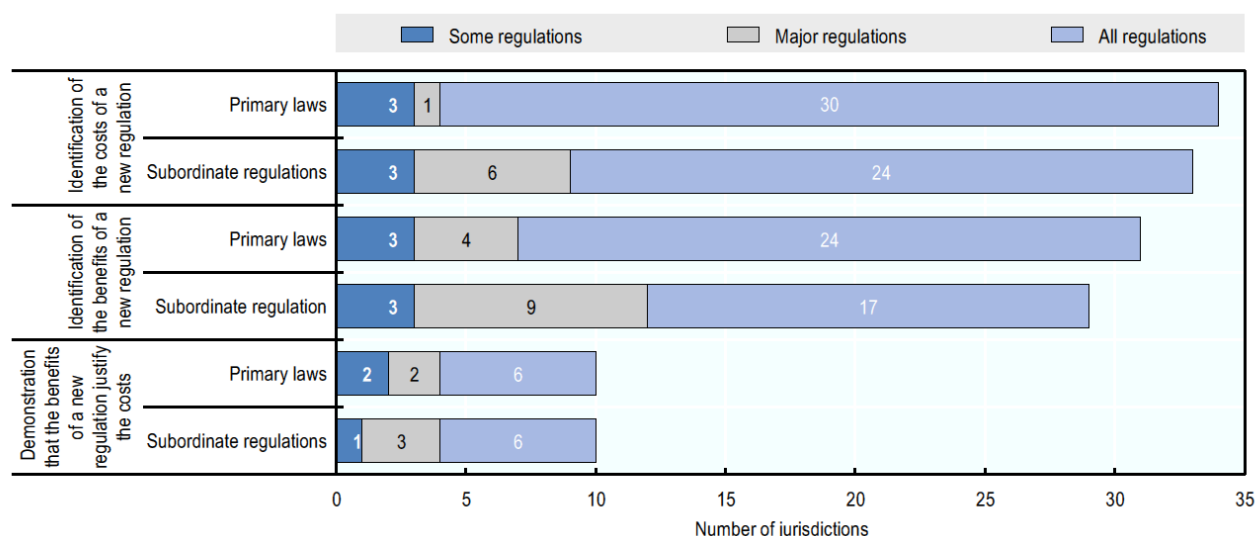
Fonte: 2014 *Regulatory Indicators Survey results*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm

2. L'analisi di impatto della regolamentazione

Dai dati del sondaggio effettuato emerge un impiego diffuso dell'analisi di impatto: 33 Stati hanno stabilito l'obbligo di condurre l'AIR in un documento ufficiale e la effettuano in pratica; 26 Paesi hanno un ente governativo, esterno al Ministero proponente la regolamentazione, responsabile per la revisione della qualità delle AIR. Tuttavia, in un numero significativo di casi, tali organi di controllo non funzionano ancora come "watchdog efficaci" per garantire la qualità della regolazione, in quanto solo in 19 Paesi essi sono autorizzati a reinviare l'analisi di impatto al Ministero proponente per una eventuale revisione. Solo in 14 Stati c'è l'obbligo di condurre una consultazione pubblica prima dell'AIR per quanto riguarda la normativa secondaria e, per la normativa primaria, il numero di Paesi scende a 12. Inoltre, vi è un numero considerevole di Paesi che non rendono le AIR disponibili *on line* al pubblico. L'OCSE raccomanda un maggiore impegno verso i cittadini e gli *stakeholder*, suggerendo di sfruttare le nuove tecnologie per rendere il ciclo dell'AIR più trasparente e aperto al pubblico.

Normalmente ci si aspetta che una nuova normativa porti benefici per i cittadini e le imprese e la società nel suo complesso; tuttavia, essa comporta anche dei costi di implementazione e di conformità, oneri amministrativi e potenziale distorsione in altri mercati. Nell'ambito del processo di AIR è pratica comune tra i Paesi OCSE identificare costi e benefici di un progetto di legge o di regolamento, ma in molti casi l'AIR è ancora un esercizio di valutazione "solo dei costi", mentre è ancora da implementare la dimostrazione che i benefici della regolazione superino i costi.

Figura 3. Analisi dei costi e dei benefici nelle AIR



Nota: Basata sui dati di 34 Paesi e della Commissione europea.

Fonte: 2014 *Regulatory Indicators Survey results*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm

In conclusione, nonostante i significativi progressi relativi all'adozione dell'analisi di impatto in tutti i Paesi OCSE, la vera sfida è ora quella di renderlo uno strumento politico essenziale per la qualità della regolazione.

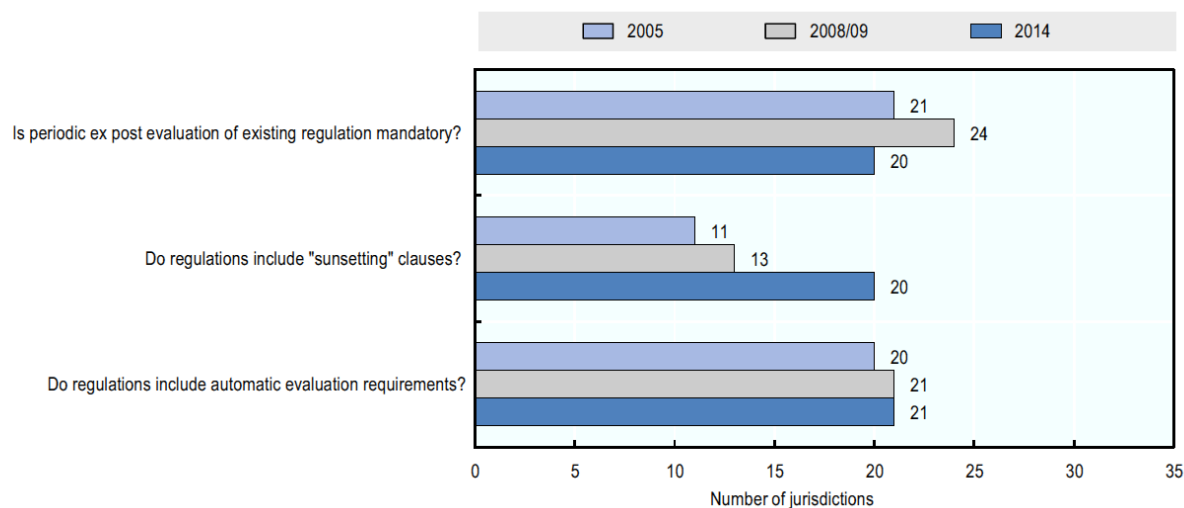
3. La valutazione *ex post*

Sapere se le normative adottate sono efficaci dovrebbe essere il punto di partenza sia per qualsiasi nuovo o ulteriore intervento pubblico, sia per l'eliminazione o la razionalizzazione di adempimenti richiesti, al fine di migliorare il contesto normativo generale. Purtroppo, la valutazione *ex post* non è frequente: negli ultimi tre anni, solo 7 Paesi hanno effettuato con regolarità valutazioni *ex post* sulla legislazione primaria e secondaria.

La maggior parte delle valutazioni degli ultimi 12 anni si sono limitate alla verifica della riduzione degli oneri amministrativi o dei costi di conformità. I Paesi OCSE raramente valutano se gli obiettivi delle politiche sono stati raggiunti. Valutazioni più ampie condotte per aree politiche prioritarie potrebbero invece portare benefici tangibili nel contribuire alla creazione di un quadro normativo migliore e nel fornire risposte concrete utilizzabili da parte dei responsabili politici.

Si riscontra poi la presenza di una pluralità di metodologie nel procedere alla valutazione *ex post*: sarebbe quindi opportuno procedere alla elaborazione e all'adozione di *standard* e di linee guida condivisi.

Figura 4. Requisiti per la valutazione *ex post*



Nota: Basata sui dati di 34 Paesi e della Commissione europea. Cile, Estonia, Israele e Slovenia non erano membri dell'OECD nel 2005 e quindi non sono stati inclusi nell'indagine di quell'anno.

Fonte: 2014 *Regulatory Indicators Survey results*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm

I Governi dovrebbero inoltre garantire la presenza di capacità, competenze e risorse sufficienti per condurre una efficace valutazione *ex post* con una appropriata supervisione.

Sarebbe inoltre auspicabile un maggiore coinvolgimento delle parti interessate nella valutazione *ex post*, in quanto ciò comporterebbe una maggiore credibilità e completezza delle analisi e, oltre a identificare le priorità per la revisione normativa, contribuirebbe a costruire la fiducia in un approccio inclusivo alla *governance*.

Proprio perché valutare l'efficacia e gli esiti dell'adozione di leggi e regolamenti è una parte necessaria della *governance*, i Paesi OCSE dovrebbero verificare con regolarità se gli obiettivi politici fondamentali sono stati raggiunti, chiudendo il ciclo della *governance* normativa attraverso una sistematica valutazione *ex post*.

4. Conclusioni e raccomandazioni

Nonostante il forte impegno dei Paesi OCSE per la qualità della regolamentazione, vi è ancora un notevole divario tra la teoria e la realtà.

Troppo spesso, non si utilizzano a sufficienza gli strumenti a disposizione per garantire una migliore regolamentazione al fine di favorire la crescita, ristabilire la fiducia e promuovere il benessere. Guardando al futuro, gli Stati possono ulteriormente integrare la politica di regolamentazione nel diritto e nella pratica per rispondere ai problemi emergenti e per cogliere le nuove opportunità, promuovendo al contempo la crescita e il benessere.

Gli strumenti della politica di regolazione dovrebbero essere utilizzati strategicamente, garantendo il coinvolgimento degli *stakeholder* sin dalle prime fasi del processo di regolamentazione, assicurandosi che l'ampiezza delle AIR sia proporzionata agli impatti attesi dalla regolamentazione e valutando in modo più sistematico che le disposizioni normative raggiungano i loro obiettivi con lo svolgimento di una valutazione *ex post*.

La *governance* del ciclo di regolamentazione deve essere migliorata e ampliata, includendo nel processo di qualità della legislazione, oltre ai Governi, anche le altre istituzioni, quali i Parlamenti, le agenzie di regolazione e i livelli di governo sub-nazionali e internazionali.

Infine è necessaria una continua implementazione della politica di regolamentazione, affrontando carenze nell'attuazione e nell'applicazione degli atti normativi, migliorandone l'impatto e utilizzando nuovi approcci, come ad esempio quelli basati sull'economia comportamentale.

Per quanto riguarda l'Italia³, si raccomanda una particolare attenzione al profilo della trasparenza, ad esempio rendendo pubblica l'analisi di impatto iniziale prima della fase di consultazione. Si rileva inoltre che, nonostante siano state condotte alcune consultazioni pubbliche su temi di grande impatto, quali l'istruzione, la giustizia e la pubblica amministrazione, si ricorre per lo più a consultazioni informali degli *stakeolder*, di solito selezionati dai Ministeri, in quanto non sono state ancora pubblicate linee guida sulle consultazioni pubbliche. Sarebbe poi auspicabile una maggiore programmazione e la pubblicazione di un elenco della normativa sulla quale si intende intervenire, al fine di informare le parti interessate in anticipo e facilitare un *feedback* da un pubblico più ampio. In merito all'analisi di impatto, si consiglia l'introduzione di un "*test di soglia*" con alcuni criteri di selezione, per far sì che le capacità di analisi siano focalizzate sulle proposte legislative con un impatto significativo sull'economia e la società.

³ Si veda *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, [Country profile: Italy](#).

Note brevi precedenti:

1. *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR): una panoramica sulla normativa vigente*
2. *Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo*
3. *L'AIR nelle autorità indipendenti: una panoramica sulla normativa vigente*

**UFFICIO PER LA VERIFICA DELLA FATTIBILITÀ
AMMINISTRATIVA E PER L'ANALISI DI IMPATTO
DEGLI ATTI *IN ITINERE***

Capo Ufficio: Annarita Sansò

e-mail: ufficioair@senato.it

Segreteria: 06/6706-3437