



Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità  
degli Atti normativi

## XVII legislatura

### La valutazione d'impatto della regolazione *ex ante* ed *ex post* in Svezia



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia*, a cura di Andrea Carboni, marzo 2016.

## *INDICE*

1.	INTRODUZIONE .....	5
2.	L'ORDINAMENTO GIURIDICO SVEDESE. ....	6
3.	L'ANALISI DI IMPATTO <i>EX ANTE</i> .....	10
4.	LA VALUTAZIONE <i>EX POST</i> .....	16
5.	CONCLUSIONI.....	18



## 1. INTRODUZIONE

La Svezia ha elaborato nel tempo un sistema di valutazione di impatto della regolazione estremamente articolato. Pur presentando, sin dai primi anni '80, un approccio innovativo e a tratti pionieristico, i risultati delle prassi introdotte sono stati tuttavia in qualche modo ostacolati, almeno nei primi anni, dall'estrema complessità del sistema di governo e di amministrazione operante in tale Paese.

L'ordinamento del Regno si caratterizza infatti per una pluralità di centri di produzione normativa e di attività amministrativa, spesso a carattere fortemente microsettoriale, che ha determinato la necessità di coniugare l'omogeneità delle analisi di impatto con una diversificazione delle autorità di regolazione. Non si è trattato di un processo semplice né scontato, tenuto conto che tale diversificazione, anche da un punto di vista culturale, è stata sempre tradizionalmente associata al valore costituzionale dell'indipendenza sia delle singole autorità nei loro reciproci rapporti che, con particolare riguardo alle agenzie e agli enti di governo del territorio, nei confronti dell'Esecutivo.

Come si vedrà nel corso della trattazione, un aspetto particolarmente qualificante dell'assetto ordinamentale svedese è fornito dal ruolo di primo piano svolto dalle agenzie, non solo sul versante strettamente amministrativo, ma anche, se non prevalentemente, sotto il profilo della regolazione, attraverso l'emanazione della normativa di dettaglio di interesse settoriale<sup>1</sup>. Nel modello svedese le agenzie risultano avere anzi una posizione di sostanziale prevalenza rispetto ai Ministeri, caratterizzati da una struttura ridotta ed aventi competenza sui profili generali delle materie ad essi attribuite<sup>2</sup>. L'articolazione pluralistica che caratterizza il sistema ha inciso, come si vedrà, sulle modalità attraverso le quali i principi della *better regulation* sono stati declinati nel tempo, muovendo da una prima impostazione, basata sulla prevalenza di una logica autonomistica, fino a privilegiare l'esigenza di una maggiore omogeneità negli strumenti di analisi e valutazione adottati dalle differenti istituzioni dotate di poteri normativi.

La presente analisi è volta pertanto a fornire una ricostruzione dell'articolato sistema di valutazione di impatto della regolazione nell'ordinamento svedese, delineando in primo luogo un quadro di insieme, sia pur in estrema sintesi, dell'ordinamento costituzionale del Regno e dell'organizzazione del suo sistema amministrativo.

Nel corso della trattazione saranno descritte le caratteristiche fondamentali del sistema, cercando di fornire al contempo una ricostruzione storica delle principali tappe che hanno portato il sistema svedese all'attuale organizzazione. In particolare, saranno affrontati tanto i profili concernenti la valutazione *ex ante* che quelli, attualmente meno sviluppati, della valutazione *ex post*.

Nelle considerazioni conclusive si cercherà infine di fornire una valutazione di insieme delle caratteristiche del sistema svedese.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione storico-sistematica del ruolo delle agenzie in Svezia v. ARENA G., *L'esperienza delle agenzie nel sistema amministrativo svedese*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1974, pp. 69 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. CARDI E., *Mercati e Istituzioni in Italia: Diritto pubblico dell'economia*, III ed., 2014, p. 335.

## 2. L'ORDINAMENTO GIURIDICO SVEDESE<sup>3</sup>.

La Svezia è una monarchia costituzionale, con una forma di governo parlamentare a carattere monocamerale e costituisce per dimensioni il terzo Paese dell'Unione europea, secondo solamente a Francia e Spagna, con una popolazione di oltre nove milioni di abitanti. Le fonti dell'ordinamento costituzionale svedese si fondano su quattro testi fondamentali<sup>4</sup>:

- lo "Strumento di governo" (*Regeringsformen*), che risale al 1974 ed ha un contenuto più generale, tanto da essere considerato il testo nel quale sono espressi i principi dell'ordinamento del Regno;
- l'Atto di successione (*Successionsordningen*), del 1809;
- la legge sulla libertà di stampa (*Tryckfrihetsförordningen*), del 1766;
- la legge fondamentale sulla libertà di espressione (*Yttrandefrihetsgrundlagen*), del 1991.

A seguito della riforma costituzionale entrata in vigore il 1° gennaio 1975, il Parlamento svedese consiste oggi nel solo *Riksdag*, una Camera composta da 349 membri, per ciascuno dei quali deve essere designato un supplente. L'articolo 4, Capitolo Primo, dello Strumento di governo stabilisce che il *Riksdag* è l'organo che rappresenta il popolo, approva le leggi, determina l'imposizione fiscale e decide in ordine all'impiego delle finanze statali, oltre a svolgere una funzione di controllo in ordine al governo e all'amministrazione del Regno.

Al Parlamento spetta non solo la titolarità del rapporto fiduciario con il Primo Ministro, ma anche la sua designazione. D'altro canto, nel sistema costituzionale svedese la nomina e la revoca dei Ministri sono attribuite al Primo Ministro, senza l'intervento di alcun altro organo costituzionale. Tale assetto pone il Primo Ministro in una posizione di indubbia supremazia rispetto agli altri componenti la compagine di Governo, in quanto ha il potere di designare i Ministri, che devono godere della sua fiducia, e non di quella del *Riksdag*, la cui investitura concerne esclusivamente il capo del Governo al quale, d'altro canto, spetta il potere discrezionale di revoca del mandato a ciascun Ministro.

Altra caratteristica peculiare della forma di governo svedese è la sua connotazione ispirata ai principi di un "parlamentarismo negativo", in quanto il rapporto fiduciario viene meno solo in presenza del voto contrario della maggioranza assoluta del *Riksdag*, consentendo pertanto, in tal modo, la formazione di governi di minoranza. Sul punto la dottrina ha rilevato come tale assetto favorisca una posizione del Parlamento nei confronti del Governo da qualificare non tanto in termini di indirizzo, quanto, piuttosto, di controllo assai marcato con la conseguenza che le funzioni e i poteri del *Riksdag* si estendono ben al

<sup>3</sup> Per approfondimenti v. MAZZA M., *Diritto pubblico svedese - Linee prospettive*, Bergamo, 2013; DURANTI F., *Evoluzioni del costituzionalismo svedese*, 2012, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); DURANTI F., *Gli ordinamenti costituzionali nordici*, Torino, 2009; MEZZANOTTE P., *Il Regno di Svezia. Forma giuridica, sistema elettorale e portata politica delle elezioni al Parlamento europeo*, 2014, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>4</sup> Cfr. art. 3 del *Regeringsformen*, in base al quale "lo strumento di governo, l'Atto di successione, la legge sulla libertà di stampa e la legge fondamentale sulla libertà di espressione costituiscono le leggi fondamentali del Regno".

di là del rapporto fiduciario che deve sussistere tra l'Assemblea parlamentare e l'Esecutivo nazionale, fino ad offuscare lo stesso principio della separazione dei poteri<sup>5</sup>.

Le leggi costituzionali sono emanate dal *Riksdag* attraverso una duplice deliberazione sullo stesso testo, con la peculiarità che fra la prima e la seconda deliberazione la Camera viene rinnovata dallo svolgimento delle elezioni politiche. Su impulso di una minoranza parlamentare è altresì possibile attivare un *referendum* popolare oppositivo, anche se tale ipotesi non si è fino ad oggi ancora verificata.

Per le leggi ordinarie è invece sufficiente una sola deliberazione, mentre le altre fonti, di carattere secondario, sono costituite essenzialmente dalle ordinanze dell'Esecutivo e da decreti, sia delle agenzie amministrative nazionali, sia delle autorità locali di autogoverno.

Oltre al Governo, ciascun parlamentare ha il potere d'iniziativa legislativa; per l'approvazione delle leggi è necessaria e sufficiente la maggioranza semplice dei parlamentari, salvo alcune ipotesi di maggioranze aggravate espressamente previste dallo strumento di governo.

La Costituzione svedese attribuisce al Governo - anche se sfiduciato - il potere di sciogliere il *Riksdag*, attraverso l'indizione di elezioni anticipate straordinarie, che presentano la notevole singolarità di non aprire, una volta avvenute, una nuova legislatura, in quanto il loro carattere di straordinarietà si esprime nel fatto che il nuovo Parlamento avrà una durata limitata al periodo ancora mancante fino alla scadenza della legislatura "ordinaria" precedente<sup>6</sup>.

A seguito di un'importante revisione costituzionale, varata nel 2010<sup>7</sup>, anche la Svezia è uscita dalla tradizione fiduciaria del "sincero esperimento" ed è oggi necessario un voto iniziale di investitura del Primo Ministro, entro due settimane dalla prima riunione del Parlamento successiva allo svolgimento delle elezioni politiche.

Il Sovrano ha un ruolo di natura sostanzialmente cerimoniale, pur essendogli attribuita la prerogativa dell'immunità penale e processuale, nonché la presidenza del Consiglio consultivo per gli affari esteri (*Utrikesnämnden*).

Merita altresì alcuni cenni il Consiglio sulla legislazione, disciplinato dall'articolo 18, Capitolo Ottavo, dello Strumento di governo, che svolge funzioni sostanzialmente assimilabili a quelle di controllo di costituzionalità, sia pure con poteri non decisori. Tale Consiglio, composto da giudici di comprovata esperienza, provenienti dalla Corte suprema e dalla Corte suprema amministrativa, ha il compito di controllare la conformità alla Costituzione dei disegni di legge approvati dal Parlamento, prima della loro entrata in vigore. Peraltro, salvo che per alcune limitate ipotesi introdotte dalla riforma costituzionale

<sup>5</sup> MAZZA M., *Diritto pubblico svedese*, cit., p. 68.

<sup>6</sup> L'articolo 11, Capitolo Terzo, dello Strumento di governo attribuisce all'Esecutivo il potere di indire un'elezione straordinaria nel periodo - quadriennale - precedente le elezioni politiche ordinarie. Tale elezione si svolge entro tre mesi dall'assunzione della decisione. Il Governo non può comunque dar luogo ad elezioni straordinarie fino a che non siano decorsi almeno tre mesi dalla prima riunione della Camera neoeletta, e neppure per tutto il periodo nel quale i Ministri rimangono in carica, dopo essere stati formalmente sfiduciati, sino a che l'assunzione dell'incarico da parte di un nuovo Governo rimanga pendente.

<sup>7</sup> Per maggiori approfondimenti si veda VALGUARNERA F., *Una Costituzione finalmente utile? Sviluppi recenti della giustizia costituzionale svedese*, in *La Costituzione come fonte direttamente applicabile dal giudice*, a cura di V. Barsotti, 2013, pp. 146 e ss.

del 2010, il parere preventivo del Consiglio sulla legislazione svedese non è attualmente né obbligatorio, né tantomeno vincolante sia nei confronti del Parlamento che del Governo<sup>8</sup>.

Il modello organizzativo svedese si caratterizza per un'impostazione di "dualismo amministrativo", imperniata sul ruolo centrale delle agenzie. Istituite sin dal XVIII secolo, le agenzie rappresentano infatti ancora oggi il principale modello di organizzazione della pubblica amministrazione svedese, in un contesto caratterizzato da una marcata separazione con la sfera politica, tanto da realizzare un sostanziale dicotomia tra potere politico e potere amministrativo: il primo è espressione del Governo e del Parlamento; il secondo è invece fondato, appunto, sulle agenzie, in ordine alle quali la Svezia risulta, come si è detto, tra gli ordinamenti di tradizione più risalente. Si consideri infatti che dal 1700 a oggi sono state create più di 400 agenzie, molte delle quali operano tutt'oggi a livello centrale e la cui autonomia è sancita a livello costituzionale<sup>9</sup>.

Attualmente in Svezia operano 13 Ministeri, responsabili dell'elaborazione delle politiche pubbliche, e circa 250 agenzie, gran parte delle quali a carattere centrale, operanti su scala nazionale e aventi il compito di attuare tali politiche<sup>10</sup>. Ogni Ministero esercita una competenza generale su un certo numero di agenzie, alle quali viene trasferita la maggior parte dei fondi necessari allo svolgimento delle attività, mentre i Ministeri stessi gestiscono direttamente una quota assai ridotta - generalmente attorno al 3 per cento - delle risorse finanziarie disponibili<sup>11</sup>. Ciascuna agenzia è retta da un direttore generale nominato dal Governo, in genere per una durata di sei anni.

Il Consiglio direttivo dell'agenzia è composto dal direttore generale, che lo presiede, da un numero di alti funzionari dell'agenzia stessa e da rappresentanti di organizzazioni o gruppi esponenti di interessi che presentino una stretta connessione con le attività svolte dall'agenzia. Solo di rado i componenti del consiglio direttivo provengono dalla carriera politica<sup>12</sup>.

Nel sistema svedese i Ministeri costituiscono plessi organizzativi di dimensioni molto snelle - con la sola eccezione del Ministero degli affari esteri - che fissano gli obiettivi delle politiche pubbliche, la cui realizzazione ed attuazione spetta tuttavia alle agenzie, senza che i Ministeri stessi possano interferire nella fase attuativa.

Il sistema di governo può pertanto riassumersi in questi termini: l'Esecutivo, nella persona del Primo Ministro, è responsabile verso il Parlamento, in virtù del rapporto fiduciario; i Ministri operano in qualità di organismi di *policy making*, nel cui ambito sono ricompresi gli "Uffici di Governo" (sostanzialmente corrispondenti ai nostri Dipartimenti). Gli Uffici di Governo forniscono direttive ed obiettivi alle agenzie statali, a loro volta responsabili dell'attuazione delle politiche determinate dall'Esecutivo. In particolare, le

<sup>8</sup> MAZZA M., *Diritto pubblico svedese*, cit., pp. 78-79.

<sup>9</sup> Cfr. *Le agenzie pubbliche - Modelli istituzionali e organizzativi*, Dipartimento della funzione pubblica, 2006, p. 25.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>11</sup> Cfr. AUGER J., *Réforme de l'administration publique: Suède*, in *Observatoire de l'administration publique - Coup d'oeil*, 1998, vol. 4, n. 2, p. 2, che osserva inoltre che "*Le reste du budget est sous la responsabilité des agences qui, comme nous l'avons vu, mettent en œuvre les programmes*".

<sup>12</sup> KILLIAN J., EKLUND N., *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, 2008, pp. 119. e ss.

agenzie del Governo centrale operano come regolatori indipendenti quando ricevono mandato di adottare la regolazione secondaria<sup>13</sup>. Tuttavia, prima che tale attuazione possa avere inizio, ciascuna agenzia ha il compito di analizzare, in modo indipendente, le nuove politiche pubbliche per tutto ciò che concerne gli aspetti normativi ed operativi.

Le istituzioni di governo locali hanno a loro volta ampi margini di manovra in tutte le aree non regolate dal Governo centrale e sono responsabili dell'erogazione dei servizi pubblici a livello territoriale. Le amministrazioni comunali svedesi sono circa 290, suddivise in 18 contee e 2 regioni: tutti gli enti sono inoltre ricompresi nella *Sveriges Kommuner och Landsting-SKL*, vale a dire l'associazione svedese delle autorità locali, delle contee e delle regioni, una sorta di Conferenza delle autonomie territoriali<sup>14</sup>. Tra le varie autorità locali non vi è alcuna relazione di tipo gerarchico, in quanto ciascuna di esse si autogoverna<sup>15</sup>. Gli enti locali e territoriali svedesi forniscono una gamma di servizi generalmente più vasta rispetto alla maggior parte dei loro omologhi europei, che vanno dalla cura e assistenza dell'infanzia all'istruzione, alla sanità e all'assistenza alle persone anziane<sup>16</sup>.

Un ruolo di notevole importanza è altresì esercitato dalle Commissioni statali di indagine (c.d. SOU: *Statens offentliga utredningar*) istituite dal Governo al fine di svolgere indagini in ordine a specifici ambiti oggetto di possibili riforme o provvedimenti di politiche pubbliche. Anche in questo caso è il Governo a definire le linee guida, a fornire il supporto finanziario ed a conferire gli incarichi direttivi. Sebbene si tratti di strutture aventi carattere temporaneo, una volta istituite e investite delle proprie attività, le SOU hanno il medesimo *status* amministrativo attribuito alle agenzie.

È interessante rilevare come la composizione delle SOU sia sostanzialmente affidata alla più ampia discrezionalità del Governo nazionale: le SOU hanno un'ampia libertà nello svolgimento delle proprie attività di indagine, che devono poi confluire in un rapporto conclusivo nel quale la commissione stessa rivolge delle raccomandazioni al Governo centrale.

Sebbene l'attività di indagine delle SOU, per tutto il periodo del suo svolgimento, abbia un carattere formalmente riservato, è tuttavia ormai consolidata la prassi di rendere note, anche ai mezzi di informazione, le risultanze dei lavori, persino nel corso del loro

<sup>13</sup> Cfr. *L'analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione europea*, Quaderni Formez, 2005, p. 122, nota n. 18.

<sup>14</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia al sito <http://skl.se/tjanster/englishpages/aboutsalar.995.html>

<sup>15</sup> Il principio dell'autogoverno trova del resto un esplicito fondamento costituzionale, e precisamente all'art. 1, Capitolo Primo, dello Strumento di governo.

<sup>16</sup> V. *The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR)*, in <http://alt.gemeindebund.at/rcms/upload/downloads/StrukturundAufgabendesschwedischenVerbandesfrGemeindenundRegionenSALAR.pdf?PHPSESSID=7a7d0c81292fae98986bdef771c126e9>

svolgimento; il rapporto conclusivo è in ogni caso del tutto pubblico ed aperto alla valutazione del Parlamento<sup>17</sup>.

Il *Riksrevisionen* (Ufficio di revisione nazionale - assimilabile al *National Audit Office* britannico - ha il compito di procedere alla revisione del bilancio statale attraverso il controllo finanziario e delle prestazioni delle agenzie, delle società a partecipazione pubblica e degli Uffici del Governo<sup>18</sup>. Dotato delle più ampie competenze in materia di revisione contabile nei confronti di tutti gli organismi pubblici nazionali, il *Riksrevisionen* è un organo servente il Parlamento e del tutto indipendente dall'Esecutivo, retto da tre Revisori generali, che ricevono un incarico per la durata di sette anni, rinnovabili.

### **3. L'ANALISI DI IMPATTO EX ANTE**

Come è noto, in Europa si assiste ad un incremento generalizzato dell'adozione di strumenti e procedure di controllo della qualità della regolazione, non solo per quanto concerne l'ambito specifico della legistica, cioè della qualità redazionale dei testi, ma altresì in sede di analisi degli effetti delle disposizioni che si vogliono introdurre, nonché in sede di definizione delle clausole per le valutazioni retrospettive dell'efficacia delle norme approvate. L'analisi comparata in ambito europeo ed internazionale mostra tuttavia come, pur nell'ambito di una generale condivisione dell'utilità delle tecniche di analisi e valutazione della regolazione, nell'ottica di un "legiferare meglio", i metodi e gli strumenti adottati dai vari Paesi possono differire in misura anche significativa. Per quanto concerne l'aspetto specifico del presente studio, l'approfondimento del sistema svedese ha mostrato un evidente ricorso a strumenti di analisi di tipo quantitativo, in termini di risultati attesi - con specifici aspetti di considerazione dei rischi, pur in assenza di una gerarchizzazione degli obiettivi prefissati, ma con una evidente preminenza della prospettiva dell'impatto delle proposte di regolazione nei confronti del mercato e del tessuto delle piccole e medie imprese.<sup>19</sup>

Per quanto concerne la qualità della regolamentazione in generale, il tema è stato posto per la prima volta in modo significativo sul piano internazionale con la Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione del Consiglio dell'OCSE del 9 marzo 1995 mentre, con particolare riguardo all'analisi di impatto in ambito europeo, lo sviluppo di una concreta metodologia di confronto basata sull'analisi comparativa delle esperienze nazionali ha cominciato ad imporsi in modo significativo a partire dal 2003, con l'accordo interistituzionale "*Legiferare meglio*" del 2003, per la definizione di metodologie comuni<sup>20</sup>. A seguito di tale accordo furono realizzati alcuni studi comparativi sull'analisi di impatto della regolazione in vari Paesi dell'Unione,

<sup>17</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla natura e le funzioni delle Commissioni di indagine si rinvia a PIERRE J., *The Oxford handbook of Swedish politics*, Oxford, 2015, pp. 651 e ss.

<sup>18</sup> Cfr. <http://www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicaljuly03a.html>

<sup>19</sup> BASILICA F., BARAZZONI F., *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, 2014, pp. 106 e ss.

<sup>20</sup> Per un'analisi più approfondita dell'evoluzione dei modelli condivisi di *better regulation* si rinvia allo studio *Better regulation for better results*, a cura del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica, reperibile all'indirizzo: <http://www.senato.intranet/service/PDF/PDFServer/BGT/00921083.pdf>

attraverso il confronto tra le differenti analisi d'impatto, effettuate dalle pubbliche amministrazioni nazionali in relazione a normative di fonte statale.

Nonostante la Svezia abbia intrapreso un percorso all'avanguardia, almeno in teoria, sul versante della *better regulation*, con una vivacità di dibattito evidente sin dai primi anni '80<sup>21</sup>, il processo di consolidamento delle attività e delle procedure in materia si è realizzato in modo più compiuto in un periodo relativamente recente: a partire dalla metà degli anni '90 - non a caso in coincidenza con l'ingresso del Paese scandinavo nell'Unione europea - le riforme in materia di *better regulation* sono gradualmente passate da un'iniziale prevalenza dell'aspetto della riduzione della regolamentazione non necessaria e della riduzione dei costi amministrativi, ad una vera e propria valutazione d'impatto, di portata molto più estesa, culminata nell'istituzione, nel 2008 - a seguito della strategia di Lisbona - di un apposito Comitato consultivo di regolazione<sup>22</sup>, il Consiglio svedese per la *better regulation* (*Regelrådet*).

Per comprendere le modalità di esercizio della valutazione nell'ordinamento svedese è necessario tenere sempre presenti i tre pilastri sui quali poggia non solo il sistema amministrativo e di governo del Regno, ma l'intera architettura della produzione normativa. In Svezia, infatti, il compito di emanare norme è suddiviso su tre livelli tutti riconducibili all'amministrazione centrale: Parlamento, Governo e agenzie governative indipendenti<sup>23</sup>. Le leggi approvate dal *Riksdag* hanno in genere un contenuto più generale, caratterizzato dalla fissazione di principi, obiettivi e norme inderogabili, che vengono successivamente declinati e definiti in termini puntuali dalla normativa complementare adottata da Ministeri, agenzie e Commissioni.

Per quanto concerne i Ministeri, pur essendo ciascuno di essi responsabile della qualità degli atti normativi assunti, su di essi svolge un ruolo di coordinamento l'Ufficio di gabinetto del Governo<sup>24</sup>. Con più specifico riguardo all'analisi di impatto, occorre poi rilevare che già nel 1995 era stata adottata una *checklist for legal drafters* - suddivisa in nove punti - indirizzata ai funzionari affinché la utilizzassero come guida per elaborare l'analisi di impatto della regolazione nel corso della stesura di un testo normativo<sup>25</sup>. Appena tre anni dopo, nel 1998, fu emanata l'ordinanza *SimpLex* (1998:1820) concernente l'analisi di impatto specifica sulle piccole imprese, a seguito della quale furono elaborate le "linee guida per gli Uffici governativi sull'analisi di impatto specifica delle norme sulle piccole imprese", note come *SimpLex Checklist*.

L'obbligo, ivi previsto, di svolgere un'analisi di impatto della regolazione in tutti i casi nei quali vi sia un potenziale impatto della proposta normativa nei confronti delle piccole e medie imprese, costituì ben presto un punto di riferimento a carattere generale

<sup>21</sup> Si veda in particolare BENGT-CHRISTER Y., *Public policy evaluation in Sweden*, in *Colloque International "L'Evaluation des Politiques Publiques"* Parigi, 15-16 Dicembre 1983, Atti del convegno, il quale osservava che "Policy evaluation is - or rather should be - a normal link in the chain of policy making. The policy cycle is started up with what we can here call policy analysis - the ex ante evaluation of options on which the policy decision is based. Then comes the implementation and finally the ex post evaluation (...) feeding back to and hopefully improving both policy analysis and implementation in the next stage of policy making".

<sup>22</sup> V. ERLANDSSON M., *Better regulation through impact assessments*, 2010, p. 1.

<sup>23</sup> BELELLA C., *L'AIR nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito*, Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, 2010, p. 6.

<sup>24</sup> Cfr. *L'analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione europea*, cit., p. 121.

<sup>25</sup> BELELLA C., *L'AIR nelle Autorità indipendenti straniere*, cit. p. 10.

nella fase di predisposizione dei testi normativi: la *checklist* era infatti la stessa per tutti i soggetti tenuti a svolgere analisi di impatto della regolazione<sup>26</sup>.

Inoltre, un rapporto annuale presentato dal Governo al *Riksdag* dà conto del complesso delle analisi di impatto effettuate nel periodo di riferimento dai vari Ministeri, dalle Commissioni di indagine, dal Governo e dalle agenzie. Il Parlamento svolge un controllo politico delle valutazioni di impatto su ogni atto giuridico, poiché le AIR sono inserite nel *memorandum* esplicativo che accompagna ogni proposta<sup>27</sup>.

L'enfasi attribuita all'aspetto dell'economia e degli affari si riflette in particolare nel processo di definizione dell'analisi: il c.d. *Simplex team* rappresenta l'organismo di supervisione del processo di regolazione nell'ambito del Ministero dell'industria, del lavoro e delle comunicazioni, ed è interessato sin dalle prime fasi del processo normativo. Si tratta di un obbligo espressamente previsto anche nelle linee guida del *Cabinet office* per la predisposizione di nuovi atti legislativi e normativi. Il *SimpLex team* esamina e approva le AIR delle proposte normative, nel rispetto della citata *checklist*, che a sua volta risulta conforme ai principi definiti dall'OCSE in materia<sup>28</sup>.

Nel 1999, un comitato interministeriale aveva inoltre formulato ulteriori linee guida concernenti l'attività normativa nell'ambito degli Uffici del Governo<sup>29</sup>. Attualmente, ciascun Ministero ha un dipartimento per gli affari legali che ha il compito di controllare che la *checklist* sia stata rispettata nell'impostare i provvedimenti di regolamentazione.

Durante la fase di *drafting*, diverse unità, a livello ministeriale, inclusa un'unità specifica per la *better regulation*, hanno la possibilità di fornire le proprie osservazioni e di

<sup>26</sup> Si riportano di seguito i 12 punti della checklist *SimpLex*:

1. Quali problemi devono essere risolti attraverso la regolazione e cosa accadrebbe nel caso in cui non fosse posta in essere?
2. Vi sono possibili soluzioni alternative?
3. Quali misure amministrative, pratiche o di altra natura possono essere adottate dalle piccole imprese in conseguenza della regolazione?
4. Quanto tempo potrebbe essere necessario per le piccole imprese per adattarsi alle nuove disposizioni?
5. Le nuove regole potrebbero determinare costi aggiuntivi per retribuzioni, spese di altra natura o intaccare le risorse delle piccole imprese?
6. Le nuove regole potrebbero introdurre effetti distorsivi a svantaggio delle piccole imprese o altrimenti diminuirne la competitività?
7. La regolamentazione potrebbe determinare altre conseguenze nei confronti delle piccole imprese?
8. È possibile controllare l'osservanza di tali regole? In che modo gli effetti della regolazione sulle piccole imprese possono essere sottoposti a monitoraggio o verifica?
9. Le nuove regole dovrebbero essere in vigore per un periodo limitato, al fine di prevenire possibili effetti negativi sulle piccole imprese?
10. Vi sono particolari problematiche di interesse per le piccole imprese in ordine all'entrata in vigore della nuova disciplina?
11. Sono necessarie specifiche misure informative?
12. Come si è svolta la necessaria consultazione delle imprese e delle autorità interessate? Quali punti di vista significativi sono stati avanzati?

<sup>27</sup> Cfr. *L'analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione europea*, cit., p. 123.

<sup>28</sup> RADAELLI C.M., DE FRANCESCO F., *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*, 2012, p. 97, che osservano inoltre come le Commissioni parlamentari abbiano l'obbligo di esaminare le AIR presentate a corredo delle proposte di legge.

<sup>29</sup> Si tratta della Comunicazione dei Segretari di Stato sull'importanza di un'accurata analisi di impatto della regolazione. Cfr. lo studio del Consiglio direttivo per l'industria e il commercio per la *better regulation* (*Näringslivets Regelnämnd-NNR*), edito nel 2005, *How high is the quality of the Swedish Central Government's Regulatory Impact Analysis (RIAs) in the business sector?*, a p. 3.

accertarsi che gli interessi posti in evidenza siano adeguatamente presi in considerazione. E' altresì ancora attivo a livello politico, un comitato interministeriale che valuta i rapporti compilati da funzionari e tecnici sui progressi compiuti, come quelli redatti dal *Regelrådet*. Non si tratta tuttavia di un organismo di vigilanza, in quanto le competenze ad esso attribuite risultano ben più ampie rispetto allo specifico aspetto della regolamentazione<sup>30</sup>.

Le Commissioni di indagine, come si è visto, vengono istituite dal Governo al fine di predisporre ed esaminare proposte normative, di carattere settoriale, ritenute di particolare rilevanza. La loro attività trova la propria cornice normativa in un'apposita ordinanza sulle Commissioni (1998:1474) nella quale viene espressamente indicato l'obiettivo di esprimere una valutazione, ivi compresa l'indicazione delle conseguenze delle modifiche o delle innovazioni regolamentari proposte. Un vero e proprio "manuale" fornisce ulteriori indicazioni, tra cui le modalità specifiche di svolgimento dell'analisi e la precisazione che a tali Commissioni, pur avendo carattere temporaneo, si applica l'ordinanza *Simplex*<sup>31</sup>.

A partire dal 2001 il Governo ha incluso tra i termini di riferimento ai quali attenersi per affari di particolare rilevanza, l'obbligo per le Commissioni di consultarsi con il Consiglio dell'Industria e del Commercio (*Näringslivets Regelnämnd- NNR*)<sup>32</sup> in ordine alle conseguenze potenzialmente derivanti per il settore. In particolare, l'NNR ha sviluppato una lista di 11 "indicatori di qualità" sulla base delle ordinanze emanate in materia di *better regulation*<sup>33</sup>, oltre ad aver suggerito ulteriori iniziative, come le indagini di mercato e l'incorporazione sistematica dei parametri OCSE nell'analisi del prodotto nazionale<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> CORDOVA-NOVION C., JACOBZONE S., *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform - The experience from OECD Countries*, 2011, p. 60, nota n. 24.

<sup>31</sup> La c.d. ordinanza *Simplex* (n. 1829 del 1998) concerne l'analisi di impatto specifica sulle regole rivolte alle piccole imprese. Cfr. sul punto il rapporto OCSE "*OECD on regulatory reforms - Regulatory reform in sweden: Government capacity to assure high quality regulation in Sweden*", 2007, p. 13.

<sup>32</sup> Istituito nel 1982 quale organizzazione indipendente e a carattere non politico, con il fine di promuovere una regolamentazione più chiara, efficiente e d orientata alle esigenze del mercato e dei suoi operatori, anche in ambito europeo, la sua attività copre un'ampia gamma dei temi relativi alla *better regulation*, inclusa l'analisi d'impatto della regolamentazione (nuova o emendata), la riduzione degli oneri amministrativi. L'NNR ha svolto importanti analisi sull'attività dell'Esecutivo nel campo della regolazione.

<sup>33</sup> Si riportano di seguito gli indicatori di qualità dell'NNR:

1. Riassunto. L'autorità di regolazione ha riassunto l'argomento in discussione e descritto i suoi contenuti nella proposta?
2. Normative precedenti. Vi è una descrizione delle normative precedenti?
3. Alternative descritte. L'autorità di regolazione ha descritto le possibili soluzioni alternative rispetto ad una normativa nuova o modificata?
4. Consultazione preventiva. Le parti in causa sono state interessate? In alternativa i loro rappresentanti sono stati consultati prima della presentazione della proposta?
5. Numero delle società. Vi è un riscontro di quante società e quanti settori risultino investite dalla modifica o dalla nuova normativa?
6. Costi per le società. L'autorità di regolazione ha calcolato i costi che dovranno sopportare coloro nei cui confronti la normativa proposta dispiegherà i suoi effetti?
7. Costi complessivi. Vi sono stime disponibili sui costi che il settore produttivo dovrà affrontare?
8. Definizione dei profili in materia di concorrenza. L'autorità di regolazione ha analizzato tali aspetti?
9. *Goldplating*. Nel processo di implementazione delle decisioni assunte in sede UE, deve essere reso esplicito qualsiasi discostamento rispetto alla normativa europea, con l'indicazione del motivo.
10. Periodo di circolazione dei commenti ufficiali. Tale periodo ha avuto una durata di almeno tre settimane?
11. *Analisi Simplex*. L'autorità di regolazione ha ottemperato all'analisi *Simplex*?

<sup>34</sup> RADAELLI C.M., DE FRANCESCO F., *Regulatory Quality in Europe*, cit., p. 98.

Poiché tali proposte si trovano per definizione ancora ad uno stato embrionale, può tuttavia essere complesso individuare in maniera sufficientemente determinata le conseguenze che da esse deriverebbero: per tali ragioni le valutazioni si caratterizzano per un approccio generalmente prudente e non indirizzato ad un'analisi in termini analiticamente quantitativi. Tale aspetto è stato sottolineato anche in un rapporto, risalente al 2004 redatto dall'Ufficio di revisione nazionale (*Riksrevisionen*).

Con riguardo infine alle agenzie, occorre ricordare che nel 1987 era già stata adottata l'ordinanza sulle agenzie e gli enti governativi, successivamente modificata nel 1995, nella quale era previsto che le agenzie producessero valutazioni dell'impatto determinato dalle modificazioni normative<sup>35</sup>. L'ordinanza istitutiva prevedeva l'invio delle analisi d'impatto all'Autorità nazionale per la gestione finanziaria (*Ekonomistyrningsverket*) ai fini dell'espressione di un parere in merito. L'ordinanza attribuiva altresì agli organi di vertice delle agenzie la responsabilità per vari aspetti tra i quali il continuo monitoraggio dell'attività dell'agenzia e il controllo dei risultati dell'attività regolativa, nonché la garanzia di facile accesso per cittadini e soggetti terzi alle decisioni e comunicazioni dell'agenzia.

L'obbligo di produrre analisi di impatto della regolazione in capo alle agenzie è stato successivamente specificato da una ordinanza sulle agenzie (*Verksförförordningen*) che ha fissato, sin dal 1995, gli obiettivi generali e definito un elenco di aspetti da tenere in considerazione quando le agenzie sono impegnate nel definire la normativa secondaria, ricomprendendovi le conseguenze finanziarie e l'obbligo di consultazione dei soggetti interessati sotto il profilo economico. Segnatamente, tale ordinanza obbligava le agenzie ad esaminare le possibili alternative rispetto alle ipotesi di regolamentazione, nonché a documentare le conseguenze finanziarie e gli altri possibili effetti derivanti. Il fatto che, oltre a tali prescrizioni, alle agenzie si applicasse anche l'ordinanza *Simplex* - sebbene il controllo qualitativo sull'attività di valutazione fosse esercitato dal NUTEK (*Consiglio nazionale per lo sviluppo tecnico e industriale*), che aveva il compito di esaminare l'analisi di impatto della regolazione svolta dalle agenzie<sup>36</sup> - aveva portato le agenzie medesime a formulare osservazioni critiche sulla razionalità del sistema.<sup>37</sup>

La materia è stata successivamente oggetto di una nuova disciplina, contenuta nell'ordinanza sull'analisi di impatto della regolazione (SFS 2007:1244)<sup>38</sup>, che costituisce attualmente la base dell'intero sistema e fissa alcuni aspetti specifici che devono essere sempre rispettati.

Prima di decidere in ordine all'emanazione di nuove norme, ovvero alla modifica di quelle esistenti, l'agenzia è tenuta a verificare le conseguenze in termini di costo e di altri possibili impatti derivati dalle innovazioni introdotte. La valutazione d'impatto deve inoltre estendersi, laddove ciò risulti "appropriato", agli aspetti sociali, ambientali ed economici. Tutti i risultati devono essere specificamente documentati e tanto le autorità amministrative quanto gli operatori economici hanno il diritto di essere auditi.

<sup>35</sup> V. DE FRANCESCO F., *Transnational policy innovation: the OECD and the diffusion of regulatory impact analysis*, 2013, p. 161.

<sup>36</sup> Così in *OECD Reviews of Regulatory Reform - SWEDEN - Achieving results for sustained growth*, 2007, pp. 93 e ss.

<sup>37</sup> BELELLA C., *L'AIR nelle Autorità indipendenti straniere*, cit. p. 19.

<sup>38</sup> Il testo integrale in lingua inglese dell'ordinanza può essere consultato al seguente indirizzo:

<http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2015/09/Ordinance-on-Impact-Analysis-of-Regulation.pdf>

In particolare, ulteriori dettagli sono contenuti al paragrafo 6, che fissa alcuni profili specifici dei quali l'analisi di impatto deve tenere conto: descrizione del problema che si intende risolvere; obiettivi da perseguire; possibili soluzioni alternative; effetti in caso di mancata adozione della normativa proposta; costi analisi delle altre tipologie di ricadute in relazione alla normativa europea; profili concernenti l'entrata in vigore; eventuale necessità di specifiche politiche di informazione.

Il successivo paragrafo 7 specifica che laddove le ricadute riguardino le imprese è richiesta una descrizione più accurata con particolare riguardo agli effetti sulle imprese di diverse dimensioni, sulla competitività, sulle azioni necessarie da parte delle imprese e sulle relative tempistiche.

Le imprese, specialmente quelle di piccole e medie dimensioni risultano oggetto di particolare interesse: i potenziali costi amministrativi per le aziende derivanti da una proposta normativa debbono sempre essere inclusi nelle analisi d'impatto, anche avvalendosi del *database* e dei dati numerici dell'Istituto nazionale di statistica svedese, (*Tillväxtverket*), denominato MALIN e aggiornato su base annuale<sup>39</sup>.

Gli obblighi di consultazione delle parti interessate sono disciplinati in modo estremamente analitico e l'ottemperanza alle disposizioni in materia deve essere adeguatamente evidenziata nelle conseguenti analisi d'impatto<sup>40</sup>.

Infine, deve essere espressamente prevista una disposizione sulla valutazione *ex post*.

### 3.1 Il Regelrådet

Il Consiglio nazionale svedese per la *better regulation* (*Regelrådet*) è un organo istituito sotto l'egida dell'Agenzia svedese per la crescita economica e regionale, i cui membri sono nominati dal Governo, con il compito verificare ed esprimere pareri in ordine alla qualità delle analisi di impatto riferite alle proposte normative in grado di determinare conseguenze per le attività economiche. È composto da un Presidente, un Vicepresidente, tre membri e sei supplenti.

Su richiesta degli organismi di regolazione (Ministri, Commissioni *ad hoc*, agenzie) il *Regelrådet* può altresì esaminare le analisi relative alle proposte dell'Unione europea suscettibili di determinare ricadute per l'economia svedese.

L'istituzione, i compiti istituzionali e la composizione del *Regelrådet* sono disciplinati dalle sezioni 17-19 dell'ordinanza che reca istruzioni all'agenzia svedese per la crescita economica e regionale (2009:145). In un ordinamento storicamente articolato per centri di competenza diffusa quale quello svedese, si è trattato di un'innovazione estremamente significativa, soprattutto per la configurazione del *Regelrådet* quale organismo consultivo indipendente o, come pure è stato definito, "*external watchdog*"<sup>41</sup>.

Il suo compito principale consiste pertanto nel fornire una qualificata assistenza tecnica ai Ministeri o alle agenzie nella loro opera di semplificazione della normativa che trova applicazione nei confronti delle imprese. Il Consiglio valuta in particolare la qualità generale delle analisi di impatto, segue l'agenda generale sulla *better regulation* e fornisce

<sup>39</sup> Cfr. lo studio dell'OCSE *Better regulation in Europe: SWEDEN*, 2010, pp. 116 e ss.

<sup>40</sup> VERSCHUUREN J., *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Tilburg, 2009, p. 187.

<sup>41</sup> A questo proposito, si segnala la presenza del *Regelrådet* nel programma di collaborazione RegWatchEurope tra organismi consimili in ambito UE.

consulenza e supporto tecnico per la realizzazione di un contesto disciplinare che tenga conto dei costi e dell'efficacia. Inoltre, assiste per quanto possibile le Commissioni di indagine nello svolgimento delle loro attività.

Segnatamente, il Consiglio sottopone a scrutinio tutte le tipologie di proposte normative (sia che si tratti di proposte di legge, di ordinanze che di altre tipologie di fonti normative) provenienti dai Ministeri o dalle agenzie, suscettibili di determinare ricadute sulle condizioni di lavoro, sulla competitività o su altri aspetti concernenti le attività produttive, nell'ottica di favorire un cambiamento culturale finalizzato al raggiungimento di analisi di impatto più efficaci<sup>42</sup>.

Si tratta in ogni caso di un organismo tecnico avente natura e funzioni strettamente consultive, i cui risultati vengono tuttavia utilizzati anche a livell di dialogo istituzionale estremamente elevato, come casi di fase ascendente nella partecipazione alla formazione del diritto dell'Unione europea<sup>43</sup>.

#### **4. LA VALUTAZIONE *EX POST***

La legge svedese sul bilancio dello Stato, approvata nel 1996, nel quadro di una serie di riforme volte al miglioramento delle *performance* e dei fondamentali economici, ha stabilito che tutte le attività pubbliche devono essere svolte secondo criteri di efficienza ed economicità: a tal fine il Governo deve riferire al Parlamento in ordine agli obiettivi e ai risultati conseguiti dalle diverse politiche pubbliche<sup>44</sup>.

Il *Riksdag*, una volta conclusa la fase della legislazione, realizza una serie di analisi basandosi sugli studi statistici e le ricerche disponibili, realizzati da istituti e centri specializzati. Tali analisi vengono poi pubblicate nella serie "*Reports from the Riksdag*" e conseguentemente esaminate dalle Commissioni parlamentari competenti per materia, che al termine dell'esame possono redigere un documento conclusivo.

In particolare, al fine di assicurare un ulteriore seguito alla valutazione *ex post* e di sottolinearne l'importanza nel processo decisionale e di indirizzo politico, a partire dal gennaio 2011 l'obbligo per le Commissioni parlamentari di prendere in considerazione tali studi e valutazioni è stato espressamente introdotto nello Strumento di governo, acquisendo pertanto rango costituzionale.

Le Commissioni organizzano regolarmente, a tale scopo, audizioni pubbliche alle quali sono invitati a partecipare ricercatori ed esperti. Al fine di evidenziare gli approfondimenti più rilevanti per i lavori parlamentari vengono inoltre organizzati regolarmente seminari di approfondimento. Inoltre, le Commissioni dispongono di numerose forme di contatto con la comunità scientifica: possono ad esempio sviluppare occasioni di incontro e scambio di conoscenze con il mondo dell'università e della ricerca e

<sup>42</sup> Così CORDOVA-NOVION C., JACOBZONE S., *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform*, cit., pp. 15-16.

<sup>43</sup> <http://www.regelradet.se/pages/review/>

<sup>44</sup> *Regulatory Policy in Perspective A Reader's Companion to the OECD Regulatory policy - Outlook 2015*, OECD, 2015, p. 216.

partecipare a seminari e conferenze sui temi all'ordine del giorno<sup>45</sup>. Le Commissioni possono altresì commissionare specifiche ricerche o rassegne nelle diverse aree di competenza, in ambito nazionale o internazionale<sup>46</sup>.

Con riguardo ad altri possibili soggetti incaricati di svolgere attività di valutazione d'impatto *ex post*, in sede OCSE è stata rilevato che in Svezia tale attività tende ad essere attivata ed indirizzata per lo più attraverso provvedimenti e strumenti *ad hoc*, non diversamente da altri Paesi dell'Unione europea, in assenza di un sistema coordinato e centralizzato sia sotto il profilo dei centri che sotto l'aspetto della programmazione. Coordinamento che - si è sottolineato - potrebbe invece consentire un maggior riscontro degli effetti positivi derivanti da tale attività sulla competitività del sistema-Paese<sup>47</sup>.

L'attività di *auditing* svolta dal *Riksrevisionen*, per quanto non investa in modo diretto il tema della *better regulation*, svolge comunque un ruolo di rilievo nel definire gli aspetti salienti dell'implementazione delle politiche pubbliche e delle attività di regolazione, oltre che delle loro capacità di conseguire gli obiettivi prefissati.

Il Consiglio direttivo per l'industria e il commercio fornisce valutazioni importanti in ordine ai progressi realizzati dal Governo sul tema della *better regulation*, attraverso una serie di Rapporti sulla regolazione pubblicati annualmente a partire dal 2002, ma ciò non contribuisce a colmare l'assenza, rilevata anche nelle trattazioni specialistiche, di una valutazione complessiva del contributo della *better regulation* in ordine al raggiungimento degli obiettivi delle politiche pubbliche, così come una valutazione complessiva dell'agenda sulla regolazione, non compensata neppure dal monitoraggio annuale che il Governo svolge sul citato "Piano di azione".

Lo *Statskontoret* (agenzia per la gestione pubblica) è l'ente governativo deputato alle analisi e valutazione delle attività statali, o comunque svolte attraverso contributi pubblici. Organizzato in quattro reparti suddivisi per aree tematiche, con uno *staff* di circa 70 persone, lo *Statskontoret* costituisce nella sostanza un organismo interno di valutazione a disposizione del Governo. Sebbene i risultati dell'attività svolta siano resi pubblici, la sua attività è in genere basata sulle richieste provenienti dal Governo e dalle Commissioni da quest'ultimo costituite, ai quali lo *Statskontoret* fornisce le informazioni e i chiarimenti richiesti. Può altresì effettuare studi ed analisi per proprio conto, anche se le richieste provenienti dal Governo hanno comunque la priorità. I suoi compiti principali consistono nell'analisi e valutazione delle politiche adottate dal Governo centrale sotto il profilo dell'efficienza; nella comunicazione degli effetti dell'azione statale; nel fornire la necessaria documentazione per l'attività di verifica e razionalizzazione e nel promuovere ulteriori miglioramenti nelle politiche di amministrazione.

L'attività di studio dello *Statskontoret* ha ad oggetto la *Governance* (gestione degli effetti, organizzazione di aspetti trasversali tra le varie politiche), l'implementazione di regole, metodologie, misure ed eventuali proposte di riforma, l'analisi della produttività nell'utilizzo dei fondi pubblici e l'analisi di impatto degli effetti prodotti.

Un'altra specifica finalità della valutazione *ex post* consiste nel garantire l'aggiornamento del *corpus* normativo, al fine di scongiurare i problemi di sovrapposizione

<sup>45</sup> Si pensi ad esempio al progetto *Meeting place for researchers and members of Parliament*, sul modello di analoghe iniziative promosse dal Parlamento britannico.

<sup>46</sup> *Evaluating Laws and Regulations The Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD, 2012, pp. 28-29.

<sup>47</sup> *Better regulation in Europe: SWEDEN*, cit., pp. 52 e ss, 66 e ss.

che avevano caratterizzato il sistema di regolazione del Regno in passato. In particolare, negli anni '80 la Svezia si trovò costretta a ricorrere alla regola della "ghigliottina" per rimuovere del tutto centinaia di atti normativi formalmente vigenti ma privi di un archivio ricognitivo a livello centrale.

Successivamente, nel 1984 il Governo si rese conto di non essere in grado di compilare un elenco esaustivo delle disposizioni vigenti, di modo che risultava di fatto impossibile per lo stesso Esecutivo determinare quali fossero le regole la cui osservanza si richiedeva ai cittadini.

Conseguentemente, la soluzione adottata dal Parlamento, su proposta del Governo si basò sull'adozione di sistemi centralizzati di registrazione di tutte le ordinanze adottate dalle Agenzie a partire dal 1° luglio 1986: nel redigere gli elenchi le Agenzie stesse soppressero le disposizioni ritenute non necessarie. In epoca più recente il Governo svedese ha adottato soluzioni meno drastiche rispetto alla "ghigliottina", ricorrendo all'istituzione di Commissioni SOU *ad hoc*, competenti per vasti ambiti di materia, quali ad esempio il settore fiscale, sanitario, giudiziario ecc.

Un'ulteriore modalità di revisione della legislazione avviene attraverso l'affidamento ad un ente terzo del compito di monitorare e coordinare l'evoluzione degli specifici campi di attività di altri enti.

Nel 2004 è stato emanato il Piano di azione del Governo per ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, che rappresenta un rilevante esempio di revisione sistematica della normativa, con l'obiettivo di ridurre e semplificare significativamente il *corpus* normativo vigente<sup>48</sup>. Malgrado tali sforzi, il *Riksrevisionen* ha sottolineato come in tal caso sia posta maggiore attenzione alla revisione delle disposizioni di carattere amministrativo rispetto a quelle di carattere legislativo e regolamentare. Le attività degli enti locali e territoriali, pur nel rispetto del citato principio costituzionale di autogoverno, sono analizzate dal Governo centrale in un'ottica di compatibilità con gli obiettivi nazionali, al fine di assicurare una fruibilità ed una qualità omogenea per tutti i servizi erogati in ambito nazionale a tutti i cittadini<sup>49</sup>.

L'attività di semplificazione e razionalizzazione della normativa in Svezia, pur risultando estremamente intensa, non risulta ancora perfettamente sistematizzata e centralizzata, con il conseguente permanere di differenze e rilevanti margini di discrezionalità in ordine alle modalità adottate dai singoli soggetti istituzionali che si occupano di tali attività di revisione.

## 5. CONCLUSIONI

Il quadro complessivo del sistema di valutazione di impatto della regolazione in Svezia ha mostrato l'emergere, nel corso degli anni, di una tendenza centripeta che, sia pur nel rispetto del pluralismo organizzativo che caratterizza la storia dell'ordinamento di tale

<sup>48</sup> Cfr. anche, BASILICA F., BARAZZONI F., *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, 2014, p. 106 cit. p. 115.

<sup>49</sup> Cfr. Camera dei deputati - Servizio studi, *L'esame OCSE sulla riforma della regolazione in Italia: assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*, 2008, p. 32.

Paese, ha avuto il fine di garantire una maggiore omogeneità nel *modus operandi* delle differenti Autorità di regolazione.

L'esperienza svedese si caratterizza per la sistematica attenzione ai profili dell'analisi di impatto, nonché per una tendenza costante al miglioramento ed alla razionalizzazione delle procedure e delle tecniche valutative delle analisi stesse.

Il ricorso alla pubblicazione di linee guida oggetto di frequenti aggiornamenti in conformità con l'evoluzione delle disposizioni e delle migliori pratiche in materia di *better regulation* ha consentito notevoli miglioramenti sotto il profilo della razionalizzazione della modalità di produzione delle fonti normative.

Lo storico pluralismo del sistema del Regno si evidenzia tuttavia, ancora oggi, non solo per il fatto che, come si è visto in più occasioni, in Svezia il compito di emanare norme risulta suddiviso tra differenti livelli e centri di imputazione, ma anche rispetto ai soggetti responsabili della predisposizione e della conseguente valutazione dell'analisi di impatto della regolazione. Con particolare riguardo alla valutazione *ex ante* si assiste, infatti, alla compresenza del Consiglio sulla *better regulation*, dell'Agenzia per la crescita economica e regionale e del *team* incardinato presso il Ministero dell'Impresa, energia e comunicazione.

La valutazione *ex post* mostra un carattere di coordinamento e programmazione soprattutto per quanto concerne l'attività parlamentare, in virtù dell'espressa costituzionalizzazione dell'attività di verifica e controllo successiva alla fase della legislazione. Non altrettanto per altri livelli e centri di valutazione riferiti, principalmente, alla normativa posta in essere da Ministeri e agenzie: l'attività svolta dal Consiglio per l'Industria ed il commercio, dal *Riksrevisionen* e dall'Agenzia per la Gestione pubblica non risulta ancora perfettamente coordinata e programmata.

E' pertanto da ritenere che le prospettive future del sistema di valutazione svedese potranno caratterizzarsi per un'ulteriore spinta verso un sistema maggiormente accentrato e uniforme anche per l'analisi *ex post*, sul modello di quanto precedentemente già verificatosi per l'analisi preventiva.

### **Elenco Dossier precedenti:**

- n. 1. Quote di genere e parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società. Le società a controllo pubblico: un caso di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - maggio 2013*
- n. 2. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 2)- marzo 2015*
- n. 3. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 3) - Parte prima - luglio 2015*
- n. 4. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito - luglio 2015*
- n. 5. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia - ottobre 2015*
- n. 6. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania - gennaio 2016*
- n. 7. Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Canada - febbraio 2016*
- n. 8. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America - febbraio 2016*