



Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità
degli Atti normativi

XVII legislatura

Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il *Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*, a cura di Cesare Pagotto (paragrafi da 1 a 5) e di Lorella Di Giambattista (paragrafi da 6 a 7), aprile 2016.

INDICE

1. IL CONSIGLIO	5
2. LA STRUTTURA.....	8
3. RELAZIONI CON LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E CON IL PARLAMENTO.....	9
4. PRESUPPOSTI CONCETTUALI E METODO DI LAVORO: IL MODELLO DEI COSTI <i>STANDARD</i>	11
5. ULTERIORI COMPITI DI VERIFICA: LA VALUTAZIONE <i>EX POST</i> , LA REGOLA " <i>ONE IN, ONE OUT</i> "	19
6. LA VERIFICA DEGLI ONERI CONNESSI ALLA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA	20
7. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E IL <i>NETWORK</i> EUROPEO " <i>REGWATCHEUROPE</i> "	23

1. IL CONSIGLIO

Il *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR - Consiglio nazionale per il controllo delle norme) è un **organismo indipendente**, istituito nel 2006¹, formato da dieci personalità di riconosciuta autorevolezza, e insediato in uffici dedicati all'interno del Presidenza del Governo (Cancelleria federale).

La legge prevede che i membri del Consiglio debbano possedere «esperienza nelle questioni legislative, acquisita in istituzioni pubbliche o private, e disporre di conoscenze in materia economica»².

I **membri** del NKR, in concreto, hanno diverse provenienze e profili: ad esempio, ne fanno attualmente parte avvocati di chiara fama, *ex amministratori* di grandi imprese, *ex sindaci* di grandi città o amministratori locali, *ex parlamentari*, esperti di pubblica amministrazione³.

I componenti del Consiglio sono nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di cinque anni (rinnovabili per un ulteriore mandato), su proposta del Cancelliere, d'intesa con gli altri membri del Governo. La legge, dunque, opta per una leggera sfasatura tra la durata quadriennale della legislatura del *Bundestag*⁴ e il mandato quinquennale del NKR, differenza che si approfondisce ulteriormente in caso di elezioni anticipate.

L'indipendenza dei membri è perseguita tramite la loro irrevocabilità nel corso del mandato e con una previsione molto ampia di incompatibilità dell'incarico con lo svolgimento di attività di lavoro autonomo o subordinato legate alla pubblica amministrazione (ad eccezione dell'insegnamento universitario), nonché con tutte le cariche elettive in organi legiferanti nazionali o locali. In caso si verifichino cause di cessazione dalla carica di un membro, questo viene sostituito con la nomina di un successore, che rimane in carica fino alla scadenza del mandato del Consiglio⁵. I membri del NKR ricevono un compenso forfetario, a carico del bilancio federale, oltre ad un rimborso delle spese di viaggio. La legge prevede che siano a carico del bilancio federale anche le spese di personale e mezzi, che devono essere messi a disposizione del NKR in misura adeguata⁶.

Il **presidente** è designato dal Cancelliere tra i membri del Consiglio.

¹ L'istituzione è avvenuta con la legge del 14 agosto 2006 "Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates" (NKG), pubblicata in *BGBL*, parte I, p. 1866, modificata dall'articolo 1 della legge del 16 marzo 2011 "Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates", pubblicata in *BGBL*, parte I, p. 420.

² NKG, § 3, comma 2.

³ L'attuale Presidente, dott. Johannes Ludewig, economista, è stato in precedenza Segretario di Stato, presidente del C.d.a. delle Ferrovie tedesche e direttore dell'Unione delle ferrovie europee.

⁴ Ai sensi dell'articolo 39 della Legge fondamentale.

⁵ NKG, § 3, commi 1 e 3.

⁶ NKG, § 3, comma 12.

Le **deliberazioni** del NKR avvengono a maggioranza dei suoi membri e la legge prevede che, in caso di parità di voti, il Consiglio non esprima un giudizio negativo sulle norme sottoposte alla sua valutazione. Tuttavia, nella prassi, il NKR si è orientato verso una tecnica decisionale volta al conseguimento dell'unanimità attorno alle posizioni espresse, ritenendosi che l'espressione per *consensus*, combinata alla circostanza che nel Consiglio sono rappresentate diverse sensibilità politiche, rafforzi l'autorevolezza delle posizioni adottate e ne sottolinei il carattere di neutralità tecnica⁷.

Per la ripartizione dell'attività vale un principio di **divisione per competenza**, in base al quale ciascun membro del Consiglio segue l'attività normativa di uno o più Ministeri, svolgendo la funzione di relatore sulle disposizioni proposte nelle proprie aree di interesse.

Un elemento di rilievo è rappresentato dall'origine storico-politica dell'istituzione: il NKR è stato istituito nel corso del primo anno del primo Governo Merkel, a seguito di una netta presa di posizione, in termini di lotta ai **costi della burocrazia** per le imprese, contenuta nell'accordo di coalizione tra CDU, CSU e SPD che aveva portato alla nascita dell'Esecutivo. In tale accordo si preconizza la costituzione di un collegio indipendente, che accompagni l'utilizzo di metodologie di calcolo dei costi delle norme (anche sulla base delle esperienze e delle indicazioni provenienti da Paesi affini, dall'Unione Europea e dall'OCSE) per ridurre i carichi burocratici della normativa, e si sottolinea il diritto del futuro Consiglio a rapportarsi in via diretta con il Cancelliere per far presenti le proprie motivate posizioni, specie in tutti i casi in cui le norme di iniziativa governativa rischino di rivelarsi «superflue o contrarie ad altri principi della buona legislazione»⁸.

Il processo di attuazione è stato piuttosto rapido, dal momento che il NKR è stato concretamente costituito il 19 settembre 2006 e i suoi poteri sono stati integrati con quelli delle amministrazioni centrali tramite una modifica del Regolamento generale dei Ministeri federali (GGO) dal 1° dicembre 2006⁹. Inoltre al Consiglio è stata affiancata un'interfaccia governativa, l'Ufficio per la riduzione dei costi burocratici, che collabora con i rappresentanti di tutti i Ministeri e affianca il Coordinatore del Governo per la riduzione della burocrazia (compito affidato a un Segretario di Stato)¹⁰.

⁷ *The National Regulatory Control Council*, pubblicazione del NKR, Berlin 2015, p. 13.

⁸ L'accordo di coalizione dell'11 novembre 2005, attualmente pubblicato - tra l'altro - dalla Fondazione Konrad Adenauer (www.kas.de) e dalla CDU (www.cdu.de), esplicita che «*Beim Bundeskanzleramt wird zur Begleitung dieses Prozesses ein unabhängiges Gremium von Fachleuten (Normenkontroll-Rat) eingesetzt, das unter anderem Gesetzesinitiativen der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen auf ihre Erforderlichkeit und die damit verbundenen bürokratischen Kosten hin überprüft. Der Rat hat darüber hinaus das Recht, Gesetze, die nach seiner Auffassung überflüssig sind oder gegen sonstige Prinzipien guter Gesetzgebung verstößen, zu benennen und eine begründete Stellungnahme dazu gegenüber dem Kabinett abzugeben. Der Vorsitzende des Rates kann die Auffassungen seines Gremiums dem Bundeskanzler oder - stellvertretend – dem ChefBK unmittelbar vortragen.».*

⁹ J. STEINHAUS, *Gesetze mit Verfallsdatum - ein Instrument des Bürokratieabbaus?*, Münster 2008, p. 105.

¹⁰ L'organizzazione in parola è stata prevista con la delibera del Gabinetto (ossia del Consiglio dei Ministri nella nomenclatura italiana) del 25 aprile 2006 "Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung", reperibile in www.bundesregierung.de.

Come ha osservato anche l'OCSE, è notevole la circostanza che la nomina dei componenti del NKR segua grosso modo l'andamento delle legislature ma che, al contempo, si sia voluto svincolare quanto più possibile questa autorità dalle dinamiche del circuito politico. Naturalmente questo comporta l'obiettivo, per il futuro, di garantire una stabilizzazione del ruolo del Consiglio nel medio-termine e di esercitare, così, una tendenziale immutabilità della funzione svolta rispetto ai possibili cambi di scenario nelle maggioranze al governo¹¹.

La **funzione fondamentale** del NKR è quella di informare il decisore politico, senza influenzare le sue determinazioni, facendo emergere dati oggettivi di costo che devono essere annessi a ciascuna iniziativa normativa. L'intento è, quindi, quello di consentire al Parlamento di assumere le proprie determinazioni in modo documentato, scegliendo i casi nei quali il sacrificio in termini di costo sia giustificato dal valore politico dell'iniziativa.

Al NKR, nel primo periodo della sua attività, è stato assegnato un obiettivo, consistente nel supporto al Governo volto ad individuare e a proporre l'eliminazione di costi burocratici non necessari per un totale del 25 per cento del loro ammontare complessivo, cifra che è poi stata tradotta in valore assoluto di circa 12,3 miliardi di euro¹². Le rilevazioni del NKR indicano che questo obiettivo, tramite una pluralità di interventi, è stato sostanzialmente raggiunto¹³. Tra le misure di maggior impatto ai fini del raggiungimento della soglia del 25 per cento vengono indicate le norme in materia di semplificazione della contabilità del 2009 (con un effetto di circa 2,5 miliardi di euro) e la semplificazione della fatturazione elettronica del 2011 (cui sono ascritti risparmi per cittadini e imprese nell'ordine di 4,1 miliardi di euro)¹⁴.

Nel corso della successiva legislatura (2009-2013) il Parlamento è intervenuto approvando una legge che ha ampliato lo spettro di attività del NKR¹⁵, aggiungendo allo studio dei costi burocratici delle norme anche la «rappresentazione dei **costi di adempimento** delle nuove normative per i cittadini, l'economia e la pubblica amministrazione», cosicché - con l'inizio dalla seconda consiliatura del NKR nel settembre 2011 - il Consiglio è chiamato ad occuparsi dei costi complessivi apportati dalla nuova normativa, non limitandosi quindi al solo aggravio amministrativo causato alla platea dei destinatarî, ma aggiungendo una compiuta disamina delle spese direttamente connesse alle innovazioni legislative proposte.

Attualmente si sta portando a compimento la seconda consiliatura del NKR (2011-2016). Nel secondo mandato non è stato posto un obiettivo di ulteriore riduzione della massa complessiva degli oneri burocratici, bensì di sorveglianza sulla sua stabilità,

¹¹ OECD, *Bessere Rechtsetzung in Europa - Deutschland*, 2010, p. 18.

¹² Delibera del Gabinetto del 28 febbraio 2007, reperibile in www.bundesregierung.de.

¹³ J. LUDEWIG, *Das neue Mandat des Nationalen Normenkontrollrates*, Berlin 2011, p. 5, in *Zweite Fachtagung Bürokratieabbau der Konrad-Adenauer-Stiftung*, reperibile in www.kas.de.

¹⁴ J. LUDEWIG, *The National Regulatory Control Council, Mandates and Tasks*, Berlin 17.3.2016, p. 7.

¹⁵ Legge del 16 marzo 2011, cit.

garantendo che la nuova legislazione non causi maggiori costi, ma che ne comporti la riduzione o la compensazione¹⁶.

Anche sul fronte dell'indirizzo politico l'obiettivo connesso alla funzione di valutazione dei costi è divenuto più comprensivo: nel più recente accordo di coalizione del 2013, su cui è basato il terzo Governo Merkel, le forze politiche che sostengono l'Esecutivo hanno convenuto che «L'eliminazione della burocrazia non necessaria rafforza la competitività delle nostre imprese, specialmente delle piccole e medie. Una pubblica amministrazione efficiente ed un minor peso di attuazione costituiscono un sostanziale vantaggio del sistema-Paese. [...] Sosteniamo progetti in cui imprese e associazioni, NKR e Ministeri, *Länder* e Comuni individuano insieme le possibilità di semplificazione e agiscono per una corrispondente miglior legislazione»¹⁷.

Al riguardo va considerato che il NKR nella seconda consiliatura ha avuto, come già accennato, anche l'obiettivo di misurare i costi di adeguamento (*compliance*) globali alla normativa e non solo quelli procedurali: nel periodo in questione sono state analizzate (e poi comunque presentate al Parlamento) anche norme rivelatesi molto costose, com'è il caso della recente legge sul salario minimo (*MiLoG*)¹⁸, che ha comportato un picco dei costi di adempimento alla legislazione per le imprese, cresciuti in unica soluzione di circa 10 miliardi di euro¹⁹.

2. LA STRUTTURA

Il Consiglio ha sede presso la Cancelleria federale e tiene le sue sedute in un'aula attigua a quella del Consiglio dei Ministri (Gabinetto federale). Anche gli uffici del Segretariato sono inseriti all'interno della Cancelleria. La collocazione, fisica e giuridica, del NKR al centro del processo decisionale governativo rispecchia evidentemente l'intenzione di porre i processi di *better regulation* come filtro di tutte le proposte governative e come parametro di coerenza con il programma di riduzione dei costi, inserito, come già ricordato, nell'accordo di coalizione.

Il **Segretariato**, guidato da un direttore, ha compiti di coordinamento delle informazioni e di supporto ai membri del Consiglio: sono in servizio presso l'ufficio circa quindici unità di personale dedicato, di regola dipendenti pubblici scelti tra coloro che dimostrano di avere documentata esperienza nei campi della legislazione e della pubblica amministrazione. Ai sensi della legge istitutiva del Consiglio, le posizioni lavorative presso

¹⁶ *The National Regulatory Control Council*, pubblicazione del NKR, Berlin 2015, pp. 2 e 6.

¹⁷ Accordo di coalizione del 14 dicembre 2013 "Deutschlands Zukunft gestalten", p. 19, reperibile in www.bundesregierung.de.

¹⁸ Si tratta della legge dell'11 agosto 2014 "Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns" (*MiLoG*), pubblicata in *BGBI.*, parte I, p. 1348, poi modificata dalla legge 17 febbraio 2016. La normativa prevede l'introduzione di un salario minimo comune a qualsiasi lavoratore, pari a 8,50 euro lordi l'ora, comunque derogabile *in melius*.

¹⁹ *The National Regulatory Control Council*, p. 8 e J. LUDEWIG, *The National Regulatory Control Council*, cit., p. 8.

il Segretariato sono assegnate d'intesa con il Presidente, così come la titolarità della posizione di direttore²⁰. Ciascun dipendente inserito nel Segretariato è incaricato di supportare un consigliere e, dunque, di coordinare il lavoro in un determinato settore, stante la divisione per materia che vige tra i membri del Consiglio.

3. RELAZIONI CON LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E CON IL PARLAMENTO

Il NKR è stato fin dalla sua istituzione integrato con il sistema delle Amministrazioni centrali, ferma restando la sua indipendenza, al fine di assicurare un compiuto scambio di informazioni con esse ed una concreta sinergia nell'analisi delle proposte normative.

Più in particolare il Regolamento generale dei Ministeri federali (GGO) prevede che vi sia un obbligo espresso per i Ministeri di corredare le proposte normative con una stima dei costi, riferita specificamente:

- ai costi di adempimento, come definiti dal § 2 della legge che istituisce il NKR;
- agli ulteriori costi per l'economia, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese, ai singoli prezzi e al livello generale dei prezzi;
- gli effetti sui consumatori²¹.

Rileva la circostanza che, ai sensi del medesimo regolamento, le informazioni necessarie sono raccolte anche attraverso le indicazioni fornite dalle associazioni di categoria, specialmente quelle della piccola-media impresa e dei consumatori.

È compito dei Ministeri federali, inoltre, verificare, prima dell'arrivo di un provvedimento nella seduta del Gabinetto se su quella proposta il NKR si sia espresso e in quali termini; nei casi in cui sia necessario il Governo prende a sua volta posizione sulle questioni sollevate²².

Tra gli uffici del NKR ed i Ministeri si instaura talvolta un dialogo articolato, volto a garantire che siano raccolte tutte le informazioni necessarie ad una valutazione completa degli effetti delle norme. La collaborazione delle amministrazioni centrali è dovuta in base alle norme di legge ma è anche nel loro proprio interesse, dal momento che la posizione del NKR è necessaria per il progresso dell'*iter* normativo e che una ben documentata valutazione rappresenta un vantaggio per l'amministrazione che intende promuovere il passaggio parlamentare delle nuove norme.

Il rapporto con il Parlamento ha carattere diretto, nel senso che il documento che esprime la posizione del NKR è allegato al progetto di norma; è messo dunque a disposizione dei parlamentari senza mediazioni; in più le Commissioni parlamentari del

²⁰ NKRG, § 3, comma 12.

²¹ *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)*, pubblicato in www.bmi.bund.de, § 44, comma 5.

²² GGO, § 45, comma 2 e § 51, comma 6.

Bundestag possono decidere di convocare i rappresentanti del NKR in audizione per meglio chiarire gli aspetti di costo che hanno determinato la presa di posizione del Consiglio²³. La posizione assunta dal NKR è portata all'attenzione anche del *Bundesrat* nei casi in cui anche questo si debba pronunciare.

Con la trasmissione al Parlamento le posizioni del NKR diventano pubbliche, mentre nella prima fase del confronto all'interno del Governo rimangono confidenziali.

Un rapporto particolarmente intenso vi è tra il NKR e l'Ufficio federale di statistica (*Statistisches Bundesamt* o *DeStatis*), chiamato a supportare il Consiglio, ma anche il Governo e il Parlamento, per i fini di cui alla Legge sul NKR, particolarmente tramite la valutazione dei dati disponibili, lo svolgimento di stime di costo, nonché per la costituzione o gestione di banche dati necessarie ai medesimi fini²⁴. La funzione di ausilio dell'Ufficio statistico si traduce nell'interlocuzione dinamica per la messa a punto delle valutazioni, ma anche nella messa a disposizione del NKR di un rilevante contingente di personale e mezzi: le elaborazioni di dati, infatti, non vengono effettuate dal Segretariato del NKR, ma da questo ricevute e coordinate, beneficiando dell'*expertise* tecnica dell'autorità statistica.

La funzione servente svolta dalle amministrazioni centrali e dall'Ufficio statistico consente al NKR di conservare un livello di personale contenuto presso il proprio Segretariato e di mantenere il profilo dei collaboratori concentrato sull'organizzazione della pubblica amministrazione e l'assetto del quadro normativo, e non anche la valutazione matematico-economica; queste forme di collaborazione hanno consentito, quindi, la scelta di non impiegare personale accademico o di ricerca, bensì di professionalità esperte interne alla Pubblica Amministrazione.

La prospettiva del NKR è quella di costituire un processo integrato tra i diversi attori responsabili della regolazione, secondo uno schema del Consiglio così sintetizzato:

²³ V. il § 70 del Regolamento del *Bundestag* sulle sedute pubbliche di audizione.

²⁴ NKRG, § 8.

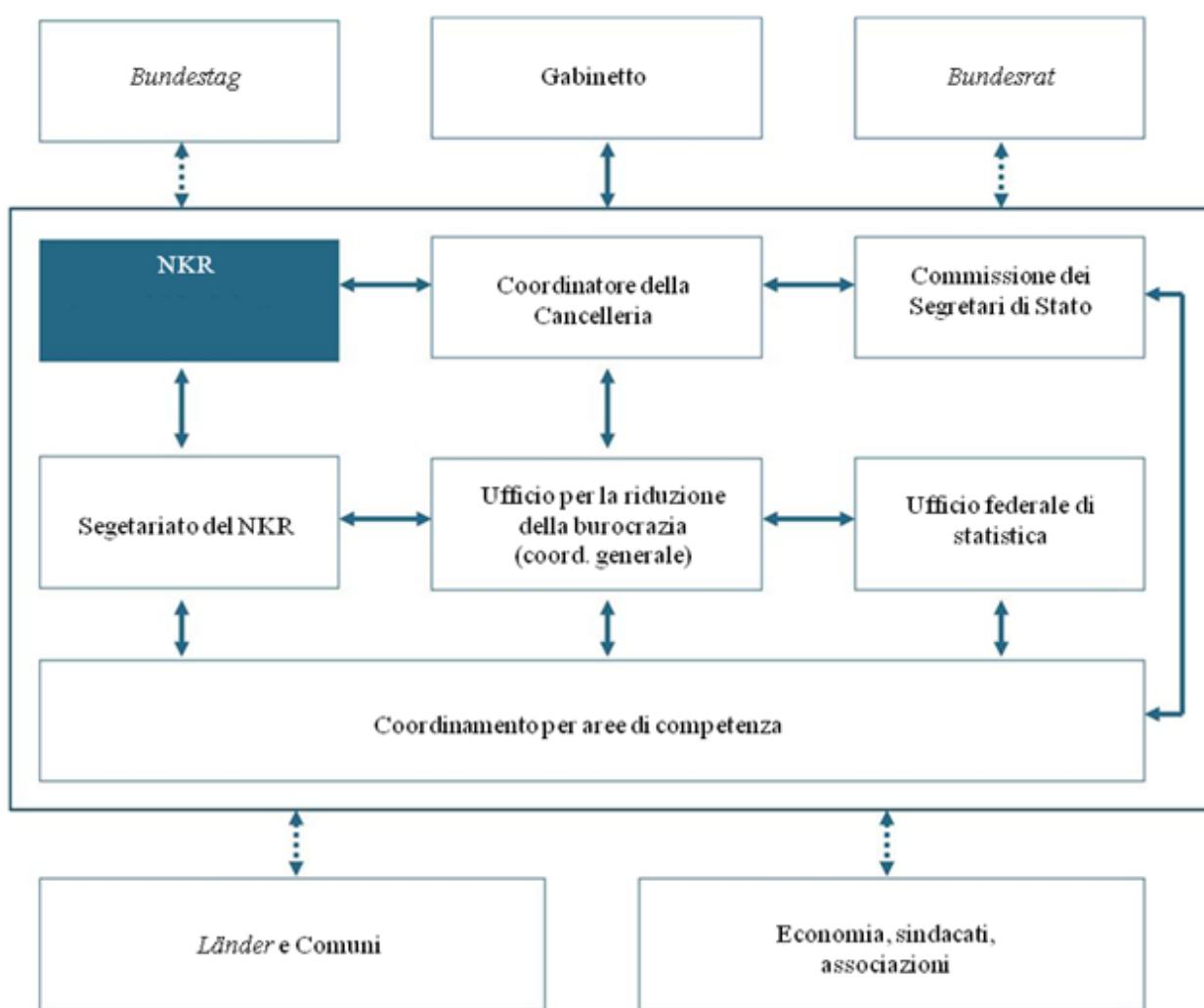


Figura 1. Fonte: NKR (trad. red.)

4. PRESUPPOSTI CONCETTUALI E METODO DI LAVORO: IL MODELLO DEI COSTI STANDARD

La principale innovazione, che accompagna l'intento politico di affrontare le questioni concernenti gli oneri burocratici connessi alla normativa, è data dall'adozione del **Modello dei costi standard (SCM)** per la loro valutazione. La legge istitutiva del NKR interviene direttamente sul punto, effettuando una precisa opzione metodologica per questo tipo di approccio quale sistema di lavoro del Consiglio. Si precisa che è possibile distaccarsi da

questo metodo solo con una delibera a maggioranza del Consiglio e in accordo col Governo²⁵.

Per SCM si intende un metodo internazionalmente riconosciuto per classificare i costi della regolazione e, quindi, produrre documentazione sulle opzioni regulatorie confrontabile e costante nel tempo, che prescinde per quanto possibile dalle particolarità del Paese e del caso specifico. Non esiste, com'è evidente, una formula univoca che esprime il metodo in parola, quanto piuttosto una serie di successive raccolte di principî, provenienti da istituzioni diverse, che hanno però creato un nucleo concettuale comune, declinato da molti Paesi in relazione alle proprie esigenze di controllo della produzione normativa.

Secondo la visione espressa dal NKR e da diversi autori in dottrina il modello attuale origina dall'esperienza sviluppata nei Paesi Bassi negli anni '90, con l'obiettivo di tradurre in cifra i costi percepiti come "burocratici" da cittadini ed imprese²⁶. Successivamente sono state prodotte diverse codificazioni, volte a definire *set* di regole utili per una classificazione coerente dei tipi di costo che una norma giuridica può recare con sé.

La nozione di costo *standard* che qui si assume non ha, quindi, legami con l'omonimo concetto utilizzato nella legislazione italiana per indicare l'adeguamento delle strutture pubbliche a costi industriali e di servizio negli acquisti o nella retribuzione di servizi²⁷.

Il metodo dei costi *standard* è stato oggetto di diversi studi, che ne hanno anche posto in luce i limiti e le possibili difficoltà di applicazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, ma anche l'utilità di fondo per ottenere un quadro generale dei costi ascrivibili ai complessi normativi²⁸.

A monte del lavoro del Consiglio viene, tra l'altro, citato l'*OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*²⁹, con il quale l'OCSE opera una ricognizione dei precedenti lavori sul tema e detta alcuni criteri che si ritengono appropriati per valutare la legislazione dei Paesi membri.

Anche in precedenza diverse sono state le iniziative volte al medesimo scopo, come l'articolato *International Standard Cost Model Manual*, elaborato nel 2006 dalle autorità di un gruppo di Paesi (Paesi Bassi, Danimarca, Svezia, Norvegia e Regno Unito) riuniti nel gruppo di lavoro *SCM Network*³⁰.

²⁵ NKRG, § 2, comma 3.

²⁶ In questo senso l'illustrazione metodologica del NKR *Standardkosten-Modell und Erfüllungsaufwand* pubblicata su www.normenkontrollrat.bund.de. V., inoltre, M. BEKERMAN, *Nationaler Normenkontrollrat auf Bundesebene - Status und Wirken*, Berlin 2010, pt. II, ove si richiama in particolare l'esperienza del documento olandese *Meten is Weten* ("Misurare è sapere") del 2003. Si tratta, anche in questo caso, di un manuale che pone una serie di definizioni e di passi in sequenza, volti alla classificazione degli obblighi di legge e dei loro conseguenti costi. Il rapporto è reperibile presso l'autorità olandese ACTAL (*Adviescollege toetsing regeldruk*), che si occupa di consulenza del Parlamento in materia di regolazione, su www.actal.nl.

²⁷ Ci si riferisce ai diversi casi di utilizzo del termine "costi *standard*" nella legislazione di spesa, come nel caso dell'articolo 8-sexies del 30 dicembre 1992, n. 502 o dell'articolo 8 del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229.

²⁸ V., tra gli altri, J. TORRITI, *The Standard Cost Model: When Better Regulation Fights against Red-Tape*, in *Better Regulation*, a cura di S. WEATHERILL, Oxford 2007.

²⁹ Pubblicato nel 2014. Reperibile sul sito dedicato alle pubblicazioni dell'OCSE www.oecd-ilibrary.org.

³⁰ Attualmente reperibile presso l'OCSE su www.oecd.org.

L'obiettivo primo delle citate trattazioni è quello di distinguere innanzitutto le diverse filiere di costo per poi giungere, per ciascun ramo, ad una tecnica di quantificazione dell'onere appropriata.

L'OCSE, in particolare, fa una prima generale distinzione delle voci di costo secondo lo schema che segue.

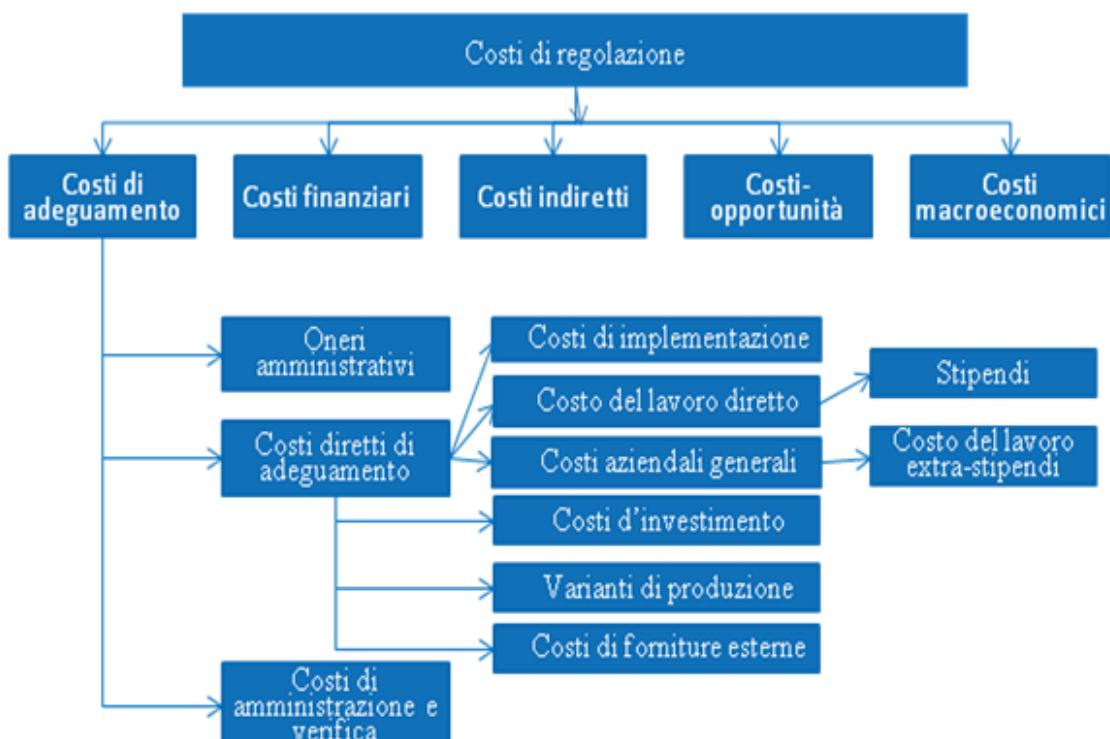


Figura 2. Fonte: OCSE (trad. red.)

La ripartizione nello schema chiarisce come la stima dei costi solo "burocratici", affidata in prima battuta al NKR, costituisca solo un frammento dell'intero sistema degli oneri e come, pertanto, si sia sentita l'esigenza di ampliare il mandato del Consiglio alla verifica delle ulteriori conseguenze della regolazione³¹. Ciò anche perché in una prima fase si sono registrate, anche in Germania, osservazioni critiche sulla possibilità di quantificare concetti complessi e processi articolati come il costo sociale dell'attività non necessaria della

³¹ D. BÖLLHOFF, *Der Nationale Normenkontrollrat. Herausforderungen nach Erweiterung des Prüfungsmandats*, in *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, a cura di M. DÖHLER, J. FRANZKE E K. WEGRICH, Baden-Baden 2015, p. 251 ss.

pubblica amministrazione, così come di racchiudere in un unico valore numerico le esigenze contrapposte di garanzia procedimentale e di semplificazione per imprese e cittadini³². Tuttavia l'approccio assunto dal 2006 in poi è stato da più parti considerato come una forma di semplificazione dei criteri di analisi, assai più idoneo dei precedenti tentativi a fornire all'opinione pubblica una informazione realistica e dettagliata, portando all'attenzione del dibattito generale un tema altrimenti complesso e difficile³³ e passando dall'approccio quantitativo (riduzione del numero delle leggi) ad uno finalmente qualitativo (valutazione delle conseguenze della regolazione)³⁴.

A valle dei criteri generali si è posta la necessità di individuare un metodo di lavoro per giungere ad una quantificazione uniforme dei costi da parte del Consiglio.

Per quanto attiene all'andamento dei costi burocratici il NKR ha operato nel 2006 una "**baseline measurement**", ossia ha quantificato il totale dei costi connessi all'intera legislazione vigente, rilevando che le imprese tedesche affrontano costi pari ad un totale annuale di 49 miliardi di costi legati a fattori di adeguamento legislativo. Può risultare d'interesse ricordare che il Governo ha poi prodotto anche una classifica annuale delle cento leggi più costose dell'ordinamento, in cui ha incluso ai primi posti, tra gli altri, gli oneri per la conservazione dei documenti contabili, gli obblighi generali di contabilità, i costi legati alla dichiarazione dei redditi, la fatturazione, l'inventario³⁵.

Tramite la misurazione della *baseline* è stato, dunque, possibile quantificare ciascun effetto di decremento degli oneri verso l'obiettivo fissato, ossia il ricordato 25 per cento di riduzione sul quinquennio.

Il passaggio dal primo compito del NKR (quantificazione degli oneri burocratici) al secondo (valutazione globale dei costi) è stato anticipato dalle diffuse critiche di chi ha invitato a non limitare l'approccio ai soli oneri amministrativi, dal momento che una visione così parziale rischia di ignorare il necessario bilanciamento tra tagli e benefici dal punto di vista qualitativo, ingabbiando l'attività della Pubblica amministrazione in una mera valutazione di semplicità³⁶.

Ampliandosi il mandato del Consiglio è stato necessario procedere alla redazione di un manuale che descrive il processo di quantificazione degli oneri, adattando le linee guida delle esperienze internazionali alle esigenze istituzionali nazionali.

³² W. JANN, *Warum Bürokratieabbau so schwer ist*, in *Berliner Republik*, n. 1/2007, reperibile in www.b-republik.de.

³³ In questo senso si veda, ad es., D. DIETZE - D. H. KRANEN, *Programm der Bundesregierung zum Bürokratieabbau - Erwartungen erfüllt?*, in *Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, vol. 89, Hamburg 2009, p. 473 ss. e S. VEIT, *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? - Deutschland und Schweden im Vergleich*, Wiesbaden 2010, p. 77 ss. Ricorda le diverse posizioni sul punto anche B. JANTZ, *The Nationaler Normenkontrollrat in Germany: How to control the regulators?*, Potsdam 2008, p. 10.

³⁴ W. JANN, *Warum Bürokratieabbau so schwer ist*, cit.

³⁵ *Zeit für das Wesentliche: Bürokratieabbau schafft Freiräume*, relazione 2008 del Governo sull'applicazione del modello dei costi standard e sullo stato del programma di riduzione della burocrazia, Berlin 2008, allegato 1b.

³⁶ V. In questo senso J. B. WIENER, *Better Regulation in Europe*, in *Current Legal Problems*, vol. 59, Oxford 2006, p. 500

Sono attualmente pubblicate, in questo senso, le *Linee guida per la comunicazione e la rappresentazione dei costi di adempimento*, realizzate in collaborazione con il Governo e con DeStatist³⁷.

Tra le dettagliate istruzioni che vengono impartite per garantire processi uniformi di quantificazione si segnala lo schema di calcolo, che fornisce una panoramica della composizione dei valori rappresentati, poi, in forma sintetica nelle posizioni del NKR.

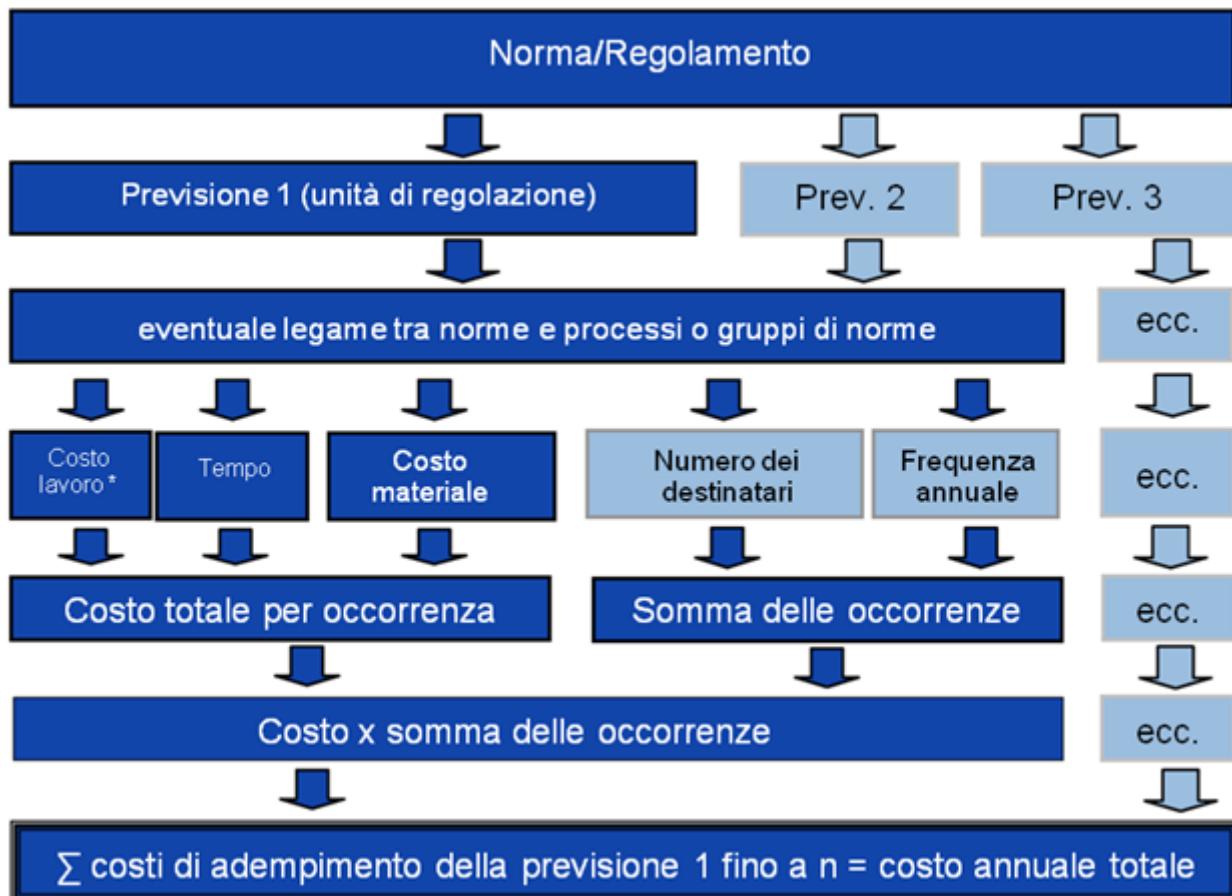


Figura 3. Fonte: pubblicazione "Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung" (tr. red.).

(*) Si intende il livello stipendiale orario del personale idoneo allo svolgimento delle attività rese necessarie dalla norma

A valle del processo di quantificazione il Consiglio produce una posizione motivata sintetica, composta da diverse parti. Quella che segue è la struttura-tipo di una posizione del NKR (sono omesse le pagine centrali), dove sono presenti una tabella di riepilogo generale

³⁷ Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Berlin 2012, reperibile su www.normenkontrollrat.bund.de.

degli oneri, seguita da una parte discorsiva, in cui si dà conto delle singole componenti rilevanti (con eventuali tabelle in cui sono esposti costi dettagliati), ed una conclusione con le valutazioni del Consiglio circa le eventuali criticità connesse all'ulteriore corso della proposta.

Berlin, 9. November 2015

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG
Entwurf einer Dritten Verordnung zur Änderung von Vorschriften zur Durchführung
des gemeinschaftlichen Lebensmittelhygienerechts (NKR-Nr. 3226)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	kein Erfüllungsaufwand
Wirtschaft	
Jährliche Belastung:	1.593.000 Euro
Bürokratiekosten:	1.593.000 Euro
Jährliche Entlastung:	- 42.877.000 Euro
Verwaltung	
Jährliche Belastung:	63.000 Euro
Jährliche Entlastung:	- 4.000 Euro
1:1-Umsetzung von EU-Recht (Gold plating)	Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit den Regelungen über eine 1:1-Umsetzung hinausgegangen wird.
One in, one out - Regel	Im Sinne One in, one out - Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „Out“ von 42.877.000 Euro dar.
Das Ressort hat den zu erwartenden Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem Regelungsvorhaben.	

II. Im Einzelnen

Bei dem Regelungsvorhaben handelt es sich um eine Artikel-Verordnung, mit der nationales Lebensmittelhygienerecht unionsrechtlichen Vorgaben angepasst werden soll. Hieraus ergeben sich Be- und Entlastungen für Wirtschaft und Verwaltung (Länder).

Verwaltung (Länder)

Die erweiterten Dokumentationspflichten der Hähnchenmastbetriebe verursachen bei den Landesbehörden einen zusätzlichen Kontrollaufwand, den das BMEL auf 30 Min. je Fall schätzt. Bei Personalkosten von 35,10 Euro und geschätzten 3.600 Kontrollfällen ergibt sich so ein nachvollziehbar geschätzter Erfüllungsaufwand von rd. 63.000 Euro.

Rechtsänderung	Belastung/Euro
Antibiotikagaben in der Hähnchenmast Überprüfung der Betriebe	63.000

Auf der Grundlage von Unionsrecht ist die amtstierärztliche Untersuchung bestimmter Fleischprodukte statistisch zu erfassen. Durch Aufhebung gleichlaufender Verpflichtungen im nationalen Recht wird Doppelaufwand der Verwaltung in Höhe von rd. 4.000 Euro zukünftig vermieden.

Rechtsänderung	Entlastung/Euro
Fleischuntersuchungsstatistik Verringerung von Aufzeichnungspflichten	- 4.000

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes durch das BMEL ist nachvollziehbar. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Störr-Ritter
Berichterstatterin

Figura 4. Fonte: NKR (tr. red.).

Va precisato che rimangono **esclusi dall'analisi** i costi indiretti di qualsiasi grado, i mutamenti indotti nell'atteggiamento del destinatario (ad es. effetti sulla propensione al consumo o all'investimento, vantaggi o svantaggi competitivi per l'economia nazionale), le valutazioni dinamiche della platea (ad es. probabilità di minori acquisti nel tempo del bene colpito da nuovi oneri), previsioni macroeconomiche sull'evoluzione di mercato³⁸. In considerazione del carattere statico della verifica, possono essere assunte solo fonti di informazione che riportano **dati consolidati**, mentre rimangono escluse proiezioni, interpretazioni, previsioni e linee di tendenza. Rispetto, pertanto, alla tassonomia dei costi descritta nel modello OCSE e in quelli analoghi, si può concludere che l'analisi del NKR riguarda i **costi di adeguamento** in senso proprio. Essi sono divisi, a loro volta, in due aree:

³⁸ Questo punto è al centro di talune osservazioni critiche sul metodo dei costi *standard* nel suo complesso: v., tra gli altri, W. WEIGEL, The Standard Cost Model. A Critical Appraisal, 2009, pubblicato in ssrn.com.



Figura 5. Fonte: NKR (tr. red.).

Rimangono esclusi anche i costi a carico della finanza pubblica, che sono oggetto di una separata quantificazione, di pertinenza dell'amministrazione fiscale.

Dal punto di vista concettuale il NKR ha espresso la posizione che le proprie valutazioni sul complesso dei costi non abbiano pretesa di assoluta **esattezza scientifica**, ma che abbiano il vantaggio di un ragionevole bilanciamento tra **praticabilità** di un pronunciamento e **plausibilità** dei risultati, con il che si pone un criterio mediano che consente al Consiglio di pronunciarsi su tutti gli atti per i quali è richiesta la sua valutazione³⁹.

5. ULTERIORI COMPITI DI VERIFICA: LA VALUTAZIONE *EX POST*, LA REGOLA "ONE IN, ONE OUT"

Alla quantificazione e valutazione dei costi delle norme prima della loro presentazione al Parlamento si affianca un ulteriore compito, in questo il NKR svolge anche una valutazione *ex post* delle norme già introdotte nell'ordinamento che si assume abbiano

³⁹ J. LUDEWIG, *Das neue Mandat des Nationalen Normenkontrollrates*, cit., p. 12.

conseguenze significative sul piano dei costi. La seconda parte del processo di valutazione è stata introdotta ed affidata al NKR a far data dal 1° marzo 2013⁴⁰.

Dopo 3-5 anni dall'entrata in vigore il Consiglio riesamina le disposizioni, al fine di verificare:

- se gli obiettivi posti alla base del provvedimento siano stati, per gli aspetti di competenza, raggiunti;
- quale sia stato il livello di efficienza dei costi rispetto agli obiettivi dell'intervento.

Lo scopo della valutazione *ex post* è, in primo luogo, quello di disporre di elementi di giudizio sul settore oggetto di regolazione, al fine di evitare successivi interventi impropri o ridondanti rispetto a quanto già fatto. Inoltre si auspica che tale valutazione serva per acquisire consapevolezza, al momento di decidere nuovi interventi, su quali siano le misure rivelatesi più efficaci.

Il processo di valutazione a posteriori riguarda, come anticipato, solo le norme di impatto rilevante, ed in particolare sono state definite tali⁴¹ quelle che comportano:

- almeno 1 milione di euro di costi materiali o 100.000 ore di attività per i cittadini;
- o almeno 1 milione di euro di effetti sull'economia;
- o almeno 1 milione di euro in termini di impegno aggiuntivo per la P.A.

Ulteriore fattore di aggiornamento ed ampliamento dell'ambito di lavoro del NKR è dato dall'introduzione, nell'ambito del programma governativo "Migliore legislazione 2014"⁴², del principio "*One in, one out*": il concetto, di origine inglese, si sostanzia nella necessità di compensare l'introduzione di nuove regole che comportano oneri per gli operatori economici con altre misure di segno opposto, ossia che in altri ambiti si provveda a ridurre il carico di costi, al fine di mantenere immutata la competitività del sistema economico generale e la capacità di attrazione di investimenti del sistema Paese.

6. LA VERIFICA DEGLI ONERI CONNESSI ALLA LEGISLAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA

⁴⁰ Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gemäß Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung der Bundesregierung vom 28. März 2012, Ziffer II. 3., deliberazione allegata al rapporto annuale del Governo sulla riduzione degli oneri burocratici *Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden, Bürokratischen Aufwand verringern, Wirtschaftliche Dynamik sichern*, Berlin 2013, p. 65, reperibile in www.bundesregierung.de.

⁴¹ Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben, cit., p. 64.

⁴² La deliberazione del Gabinetto dell'11 dicembre 2014, pubblicata in www.bundesregierung.de, prevede (p. 2) l'obbligatorietà del principio in questione al più tardi al 30 giugno 2015. In effetti la metodologia è stata applicata dal NKR alle nuove proposte legislative pervenute a partire dal 1° luglio 2015. Cfr. in tal senso il rapporto annuale *Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen!*, Berlin 2015, pubblicato su www.normenkontrollrat.bund.de, p. 37 ss.

Tra le competenze che la legge assegna al NKR è espressamente previsto l'esame dei lavori preparatori degli atti dell'Unione europea (decisioni quadro, decisioni, accordi e relative misure di attuazione) e dei regolamenti, direttive e decisioni dell'Unione, nonché delle misure legislative, regolamentari e amministrative di attuazione del diritto dell'Unione europea⁴³. Sia gli atti dell'Unione, nella fase della loro formazione, sia gli atti nazionali di recepimento della legislazione europea sono, dunque, sottoposti allo scrutinio del NKR sotto il profilo della quantificazione dei costi di adeguamento e degli oneri amministrativi.

Il NKR ha evidenziato come oltre la metà dei costi di adeguamento in Germania sia riconducibile ad atti normativi dell'Unione, con un impatto significativo sulle imprese. La misurazione dei "costi burocratici puri" dell'economia in Germania dal 2006 al 2008 ha rivelato che più del 50 per cento (25,4 miliardi di euro) dei costi annuali per l'economia tedesca deriva da obblighi informativi previsti dal diritto dell'Unione europea e altri vincoli internazionali⁴⁴. Vanno, altresì, considerati i costi di adeguamento connessi ad atti legislativi dell'Unione direttamente applicabili. Nella maggior parte dei casi, i regolamenti europei implicano oneri significativi a livello nazionale, in particolare nei settori delle politiche ambientali, agricole e della tutela dei consumatori.

Con riguardo agli atti legislativi europei, il Governo federale ha definito un metodo di lavoro volto alla riduzione degli oneri amministrativi, che prevede lo stretto coinvolgimento del NKR, anche per quanto riguarda l'informativa al *Bundestag*⁴⁵. Nell'ottobre 2007 i Segretari di Stato competenti per gli affari europei hanno concordato una procedura per i negoziati in sede di Consiglio dell'Unione; la procedura è stata confermata il 30 aprile 2009 con una decisione dei direttori ministeriali competenti per le questioni europee. Secondo tale procedura, in caso di mancata o insufficiente stima dei costi amministrativi dovrà essere richiesto alla Commissione europea in sede di Consiglio (gruppi di lavoro, Coreper) di provvedere in tal senso.

Nel dicembre 2012 è stato deliberato un ampliamento della procedura nella fase di formazione del diritto dell'Unione, allo scopo di accrescere l'influenza del governo federale nella fase di elaborazione delle proposte legislative, prima della loro adozione da parte della Commissione europea. I punti di partenza della procedura sono stati individuati nelle tabelle di marcia ("roadmaps") e nel programma annuale di lavoro della Commissione europea. I Ministeri verificano, in concreto, se le proposte normative annunciate nel programma di lavoro implicano oneri significativi per l'economia, per i cittadini e per l'amministrazione. In questa fase il NKR lavora in stretto contatto con i Ministeri ed esprime il proprio parere sulla verifica svolta dalle amministrazioni.

⁴³ NKRG § 4, comma 1, nn. 4 e 5.

⁴⁴ Dato pubblicato sul sito NKR www.normenkontrollrat.bund.de.

⁴⁵ V. la sezione dedicata al programma governativo di riduzione degli oneri burocratici e legislativi, su www.bundesregierung.de.

Oggetto dell'analisi sono, dunque, non solo i costi burocratici derivanti dagli obblighi di informazione stabiliti dal diritto dell'Unione, ma anche gli altri oneri rilevanti per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. È stato, così, realizzato un parallelismo con le procedure previste per il diritto nazionale, in base alle quali i progetti di legge del Governo federale devono contenere la quantificazione dei costi connessi. In tale ottica, in NKR vigila anche sul rispetto del principio 1:1 nel recepimento del diritto dell'Unione.

Scopo della procedura è quello di garantire che il Governo federale renda noti gli oneri connessi alle nuove proposte legislative europee nel più breve tempo possibile, così da poter richiedere le necessarie modifiche alla Commissione europea o nei lavori del Consiglio dell'Unione. La procedura è stata, tuttavia, ritenuta insufficiente dal NKR, secondo cui il Governo federale dovrebbe rendere noti i costi di adeguamento previsti per la Germania subito dopo la pubblicazione della proposta della Commissione europea.

Più recentemente, in uno studio commissionato a esperti esterni e pubblicato nell'aprile 2015⁴⁶, il NKR ha individuato nel processo di formazione degli atti dell'Unione europea una lacuna sotto il profilo della quantificazione degli oneri amministrativi, che non è indicata nelle valutazioni di impatto. Tale circostanza, secondo lo studio, è imputabile essenzialmente a due fattori: da un lato, le istituzioni europee, soprattutto la Commissione, non sono sufficientemente attive nel chiedere agli Stati membri le informazioni necessarie; dall'altro, gli Stati membri, in particolare la Germania, non svolgono un ruolo attivo nel processo decisionale europeo sotto il profilo degli oneri amministrativi. Perché gli oneri amministrativi e i costi di adeguamento siano presi in considerazione all'interno dell'*iter* legislativo europeo si ritiene indispensabile che gli Stati membri partecipino alla fase preliminare, e dunque sin dalla definizione della tabella di marcia della Commissione europea, e all'elaborazione della valutazione d'impatto che accompagna la proposta legislativa della Commissione, mettendo a disposizione tutte le informazioni rilevanti.

⁴⁶ *Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln?*, 18 maggio 2015, reperibile in www.normenkontrollrat.bund.de.

**Figura 6**

Sulla base di queste considerazioni, lo studio formula alcune proposte per il miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema. Si segnalano, tra le altre, la proposta di rafforzare la determinazione dei costi amministrativi, formalizzando l'obbligo per la Commissione europea di richiedere, e per gli Stati membri di fornire, le informazioni necessarie, e quella di standardizzare le procedure per le valutazioni d'impatto, orientandole alla verifica dei costi amministrativi e di adeguamento.

7. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E IL NETWORK EUROPEO "REGWATCHEUROPE"

Il NKR collabora con organizzazioni internazionali e altre istituzioni nazionali per la riduzione degli oneri amministrativi e il miglioramento della qualità della legislazione. La collaborazione riguarda non solo lo scambio periodico sugli sviluppi nazionali e sui profili metodologici dei costi di adeguamento, ma anche prese di posizione comuni sulla riduzione degli oneri amministrativi e la migliore regolamentazione a livello europeo.

Nel 2012, il NKR ha pubblicato, insieme ad altri quattro comitati consultivi indipendenti europei, un *Common Position Paper for cutting red tape and better regulation*, contenente proposte per la qualità della legislazione dell'Unione. Tra queste, si segnalano l'elaborazione di analisi d'impatto per tutte le nuove proposte normative e lo sviluppo sistematico di valutazioni *ex post* della legislazione dal punto di vista degli utenti finali, in particolare delle imprese. Al progetto hanno preso parte le seguenti istituzioni nazionali:

Adviescollege toetsing regeldruk (ACTAL - Olanda); Regelrådet (Svezia); Regulatory Impact Assessment Board (RIAB - Repubblica Ceca); Regulatory Policy Committee (RPC - Regno Unito).

Le cinque autorità sono riunite nel network *RegWatchEurope*, con il quale esprimono una posizione unitaria a livello europeo. Sono state, così, presentate dichiarazioni congiunte⁴⁷ e risposte unitarie alle consultazioni pubbliche della Commissione⁴⁸.

Il NKR collabora anche con l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), in particolare per lo sviluppo di linee guida per la quantificazione dei costi di adeguamento agli obblighi informativi. Tali linee guida si basano sul modello *standard* di costi, riconosciuto a livello internazionale.

⁴⁷ RegWatchEurope, 2014, *Joint statement to the new European Commission*, pubblicato in www.normenkontrollrat.bund.de.

⁴⁸ RegWatchEurope, 2014, *Joint response to the consultation on the draft Evaluation Guidelines*, pubblicata in ec.europa.eu; *Joint response to consultations on Impact Assessment Guidelines*, pubblicata in ec.europa.eu; *Joint response to consultations on Stakeholder Consultation Guidelines*, pubblicata in ec.europa.eu.

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. L'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*
- n. 9. La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia - marzo 2016*
- n. 10. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Nuova Zelanda - marzo 2016*
- n. 11. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Australia - marzo 2016*