



Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità
degli Atti normativi

XVII legislatura

La valutazione d'impatto della regolazione in Danimarca



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *La valutazione d'impatto della regolazione in Danimarca*, a cura di Manuela Magalotti, aprile 2016.

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. L'ORDINAMENTO GIURIDICO DANESE.....	9
2.1 L'ordinamento costituzionale	9
2.2. L'ordinamento amministrativo	13
3. LA VALUTAZIONE <i>EX ANTE</i>	17
3.1. La programmazione delle politiche pubbliche.....	17
3.2. Le strutture e gli strumenti della valutazione.....	18
3.2.1. La valutazione <i>ex ante</i> dei costi della regolazione per le imprese.....	20
3.2.2. La valutazione <i>ex ante</i> dei costi della regolazione per gli enti territoriali.....	23
3.3. L'AIR.....	24
3.4 Trasparenza, consultazione pubblica e ruolo del Parlamento.....	26
4. LA VALUTAZIONE <i>EX POST</i>	30
4.1. La valutazione <i>ex post</i> della gestione finanziaria.....	31
4.2. La valutazione <i>ex post</i> degli effetti delle politiche pubbliche.....	34
5. CONCLUSIONI	38

1. INTRODUZIONE

La Danimarca, membro fondatore del *SCM Network*¹, rappresenta un modello istituzionale d'avanguardia nei processi di semplificazione e valutazione delle politiche pubbliche.

In Danimarca gli strumenti di regolazione² sono da sempre considerati essenziali per la modernizzazione del settore pubblico e la crescita dell'economia: infatti, le strategie per la *better regulation* adottate negli ultimi trent'anni dai Governi danesi sono state tutte dirette a diminuire gli oneri amministrativi per le imprese e i cittadini, al fine di sostenere le *performance* economiche e sociali del Paese. Non è un caso, quindi, che la Danimarca si attesti attualmente al vertice delle classifiche mondiali in materia di competitività per le imprese³.

Già a partire dagli anni '80, i Governi che si sono succeduti hanno intrapreso politiche di semplificazione normativa e *deregulation*⁴. Poiché tuttavia i risultati della sola semplificazione normativa non sono stati ritenuti efficaci nella specifica prospettiva di una riduzione dei costi per le imprese, nell'ultimo decennio lo spettro della valutazione si è

¹ L'*SCM Network* riunisce i Paesi che utilizzano il modello dei costi *standard* (*Standard Cost Model - SCM*) per la valutazione degli oneri amministrativi della regolazione. Per un approfondimento sulla storia del modello SCM si rinvia a F. Basilica/F. Barazzoni, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Maggioli Editore, 2009, pp. 115-117 e a J. Torriti, *Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems*, JCER, vol. 8, 2012, pp. 92-93.

La Danimarca partecipa altresì al *Network of Directors of Better Regulation*, che include i funzionari delle carriere direttive che si occupano di *better regulation*. Cfr. IFC (2010), *Review of Denmark's Program for Better Business Regulation*, Washington, 2010, reperibile all'indirizzo <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/BetterBusinessRegulationDenmark.pdf>.

² Con il termine "regolazione" - *regulation* - ci si riferisce ad ogni strumento normativo con il quale si impongono determinate regole a cittadini ed imprese: comprende pertanto sia la normativa primaria e secondaria, sia ogni altro atto *lato sensu* avente contenuto normativo come gli atti delle Autorità amministrative indipendenti.

La valutazione della regolazione deve riguardare sia il processo decisionale - trasparenza e legittimazione - sia il contenuto normativo con riferimento agli obiettivi prefissati - se cioè la regolazione raggiunge i propri obiettivi senza conseguenze non necessarie e non volute.

Al riguardo, devono essere valutati con particolare rigore i seguenti elementi: a) le strutture; b) la valutazione d'impatto della regolazione ed in particolare la cosiddetta "Opzione zero"; c) i processi di consultazione; d) la pubblicità degli interventi normativi (trasparenza); e) la semplificazione.

Così anche nelle premesse metodologiche del *country report* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, OECD Publishing, Paris, 2010, p. 30.

³ Nella classifica 2015 della competitività del sistema-Paese per le imprese della Banca mondiale (<http://www.doingbusiness.org/rankings>) la Danimarca è terza, e prima tra le nazioni europee.

⁴ Si veda OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit. p. 13.

ampliato, includendo l'analisi degli effetti della regolazione sia sulle imprese sia sugli enti locali.

A partire dal 2001 il Governo danese ha intrapreso un programma virtuoso di riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, sul quale si sono innestati e sono stati implementati i conseguenti processi di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche.

L'obiettivo del Governo danese si basava su un approccio principalmente quantitativo: ridurre i costi amministrativi delle imprese del 25 per cento entro il 2010. Gli interventi normativi in questione hanno tuttavia conseguito, dopo cinque anni, una riduzione dei costi amministrativi per le imprese meno significativa, pari al 5,1 per cento: l'impatto di tale strategia è stato pertanto ritenuto non esaustivo⁵, ed ha comportato un parziale cambiamento di prospettiva, attraverso l'integrazione di elementi qualitativi nelle strategie di semplificazione.

A partire dal 2007, l'azione dell'Esecutivo si è così incentrata su un programma di deburocratizzazione, diretto ad una riduzione significativa degli oneri burocratici a tutti i livelli di governo. L'obiettivo di quella che il Governo danese ha chiamato la *Quality Reform* è il miglioramento complessivo della *performance* delle amministrazioni nell'erogazione dei servizi, da realizzare attraverso interventi di semplificazione della normativa: tale azione è rivolta ad una migliore gestione sia del complesso della normativa - *manage stock of regulation* - sia del procedimento di produzione delle leggi - *manage flow of regulation*.

Una delle chiavi del successo delle politiche di semplificazione adottate in Danimarca è rappresentata tuttavia dall'interazione tra le strategie di semplificazione ed altri processi di riforma dello Stato. Al programma di deburocratizzazione si è affiancata, ad esempio, la riforma delle municipalità e delle strutture regionali, entrata in vigore nel 2007, che ha diminuito il numero delle regioni e dei comuni, redistribuendo le responsabilità tra i vari livelli di governo.

⁵ Così anche nel rapporto del Rigsrevisionen (il National Audit Office danese) del febbraio 2007, «*The impact of better regulation and simplification*», disponibile all'indirizzo: <http://uk.rigsrevisionen.dk/media/1889510/7-06.pdf>.

Le due strategie si sono completate al fine di realizzare la piena efficienza ed efficacia del sistema di erogazione dei servizi pubblici: a seguito della riorganizzazione degli enti territoriali lo Stato aveva assicurato loro un sempre maggiore trasferimento di risorse economiche, ma, grazie al programma di deburocratizzazione, sono stati ridotti i rischi di dispersione delle risorse stanziare, in quanto ogni nuova proposta normativa da parte dello Stato deve tener conto anche degli oneri amministrativi in capo agli enti locali.

Gli interventi di *better regulation*, tutti diretti alla riduzione dei costi amministrativi per cittadini, imprese ed enti territoriali, hanno ovviamente condizionato le modalità ed i metodi di valutazione delle politiche pubbliche.

Allo stato, i procedimenti di valutazione *ex ante* della regolazione sono a uno stadio molto avanzato, mentre quelli di valutazione *ex post*, anche in ragione della maggiore complessità, sono in fase di implementazione, in quanto si presentano divisi tra varie istituzioni ed organismi di settore.

La valutazione *ex ante* delle politiche pubbliche in Danimarca è stata introdotta progressivamente dai primi anni '90 e rafforzata nella prima metà degli anni 2000, in particolare per quanto riguarda il coordinamento dei numerosi attori istituzionali che partecipano al procedimento di formazione delle leggi e dei provvedimenti normativi in generale. Per raggiungere gli obiettivi di semplificazione è previsto il coinvolgimento di ciascun Ministero per le materie di competenza, ma è il Ministero delle Finanze il vero centro strategico e di coordinamento delle politiche di *better regulation*.

Nella valutazione *ex post*, invece, manca ancora un coordinamento efficace delle analisi degli effetti delle politiche pubbliche, che sono svolte da enti specializzati per materia. In questo contesto, spicca in particolare l'esperienza del Centro di Valutazione delle politiche di cooperazione per lo sviluppo, istituito sin dal 1982 in seno all'omonimo Dipartimento (cosiddetto DANIDA, *cfr.* paragrafo 4.2.) del Ministero degli affari esteri.

Nell'ultimo decennio, infine, sono stati rafforzati gli strumenti di collaborazione con i cittadini, attraverso la piena trasparenza dell'intervento pubblico e la valorizzazione decisiva

degli strumenti di consultazione diffusi⁶. Negli ultimi anni, in particolare, si è assistito alla diffusione della consultazione pubblica⁷, che avviene su larga scala ed attraverso modalità di *e-government*⁸: nel 2005, ad esempio, è stato lanciato il portale di consultazione pubblica online (*Horingsportalen*), attraverso il quale, prima che un disegno di legge d'iniziativa governativa venga presentato al Parlamento, i cittadini possono esprimere le proprie considerazioni.

La partecipazione del Parlamento è, invece, piuttosto marginale⁹: è l'Esecutivo, infatti, a controllare tutta la fase iniziale della definizione della politica pubblica. Nondimeno, nell'ultimo decennio si sta assistendo ad un rafforzamento degli strumenti di partecipazione e di controllo del Parlamento sull'operato del Governo, come auspicato peraltro da numerosi osservatori internazionali (primi fra tutti, l'OCSE e la Banca Mondiale): per la piena realizzazione degli strumenti di *better regulation* sono infatti considerati essenziali la piena integrazione ed il coordinamento di tutti gli organi dello Stato - ed in particolare quelli rappresentativi - sia nella fase di predisposizione delle politiche, sia nella fase di controllo e valutazione degli effetti delle politiche medesime.

⁶ J.G. Andersen, *Political power and democracy in Denmark: decline of democracy or change in democracy?*, in *Journal of European Public Policy*, 13:4, 2006, p. 577, ritiene che l'individualizzazione e la diffusione della consultazione pubblica sia conseguenza dell'accelerazione del procedimento legislativo, sotto l'influenza del legislatore europeo: questo processo di velocizzazione della decisione politica ha comportato necessariamente anche un minore controllo parlamentare e, soprattutto, una pressoché totale estromissione dei gruppi d'interesse dalla fase di definizione delle politiche pubbliche.

⁷ Tradizionalmente la Danimarca è caratterizzata da una struttura governativa centralizzata in cui i grandi gruppi di interesse organizzati (imprese, sindacati) hanno sempre giocato un ruolo fondamentale nella formazione delle politiche pubbliche. Questo tipo di partecipazione storicamente è sempre stata di tipo informale: i gruppi di interesse erano chiamati in ragione dell'alto numero di iscritti e della rilevanza sociale degli stessi a partecipare ai processi decisionali da parte degli stessi esecutivi, cfr. E. Lundberg/E. Hysing, *The value of participation: exploring the role of public consultation from vantage point of interest groups*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39, n. 1, 2016, p. 2.

⁸ L' *e-government* è considerato come un elemento essenziale a supporto di tutti degli strumenti di *better regulation*. Al riguardo, il rapporto dell'OCSE sottolinea che dal 2005 la Danimarca è considerata tra i Paesi *leader* sul fronte dell'*e-government* (cfr. OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit. p. 4)

⁹ P.M. Christiansen/L. Togeby, *Power and democracy in Denmark: still a viable democracy*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29, n. 1, 2006, p. 8.

2. L'ORDINAMENTO GIURIDICO DANESE

2.1 L'ordinamento costituzionale

Le fonti dell'ordinamento costituzionale danese sono la Costituzione del 1849 così come emendata il 5 giugno 1953¹⁰, nonché la legge di successione al trono, emanata lo stesso 5 giugno 1953 ed emendata nel 2009.

Ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione del 1953, il Regno di Danimarca è una monarchia costituzionale¹¹, in cui il potere legislativo è attribuito congiuntamente al Re¹² ed al Parlamento monocamerale (*Folketinget*).

Anche il potere esecutivo è formalmente attribuito al Re: tuttavia, sulla base di una convenzione costituzionale affermata dalla metà dell'Ottocento¹³, la funzione esecutiva è esercitata esclusivamente dal Governo, composto dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Ministri, che solo formalmente sono nominati (e revocati) dal Re. Nella prassi costituzionale, infatti, a seguito delle elezioni sono i segretari dei partiti che indicano al regnante il nome del Primo Ministro, il quale a sua volta indica i Ministri¹⁴ e distribuisce le deleghe all'interno dei vari Ministeri¹⁵.

Il rapporto tra Parlamento e Governo è definito da un parlamentarismo cosiddetto negativo: la fiducia iniziale tra Governo e Parlamento è presunta nel momento della nomina, ma può essere revocata attraverso una mozione di sfiducia approvata dal Parlamento.

¹⁰ La costituzione danese del 1849 era stata già emendata nel 1866, 1915 e 1920; peraltro, la modifica del 1953, che abolì la seconda Camera rappresentativa, ha sottoposto il testo ad una profonda revisione. Per approfondimenti si rimanda a J. Fitzmaurice, *Politics in Denmark*, C. Hurst, Londra, 1981.

¹¹ La monarchia costituzionale danese è ispirata al principio della divisione dei poteri. Il potere giudiziario è disciplinato dagli articoli da 62 a 64 della Costituzione, che garantiscono l'indipendenza dei giudici. Al vertice del sistema giudiziario, che è stato oggetto di una profonda riforma nel 1999 e che si compone di tre giurisdizioni - civile, penale e amministrativa - c'è la Suprema Corte, responsabile dell'amministrazione della giustizia in tutto il Regno di Danimarca. Tradizionalmente, l'atteggiamento del potere giudiziario nei confronti delle decisioni politiche ed in particolare legislative è stato sempre molto cauto; tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni '90 ed in particolare nelle materie con implicazioni europee, si è riscontrato un sempre maggiore attivismo giudiziario da parte delle corti ed in particolare della Corte suprema. Il primo passo in questa direzione è stato nel 1996, quando la Corte suprema ha dichiarato ammissibile il ricorso di parte di un gruppo di cittadini danesi contro il Primo Ministro dell'epoca, "accusato" di aver firmato il Trattato di Maastricht; riporta l'episodio E. Damgaard, *Developments in Danish parliamentary democracy: accountability, parties and external constraints*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, n. 2, 2004, p. 125.

¹² La monarchia danese è ereditaria; dal 14 gennaio 1972 è in carica la regina Margherita II.

¹³ Si veda P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, Editori Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 363-405.

¹⁴ Attualmente il Governo di Lars Løkke Rasmussen, entrato in carica il 28 giugno 2015, è composto da 16 Ministri.

¹⁵ E. Damgaard, *Developments in Danish parliamentary democracy: accountability, parties and external constraints*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, n. 2, 2004, p. 120.

L'approvazione di una mozione di sfiducia contro il Governo obbliga il Primo Ministro a convocare nuove elezioni, a meno che non siano già state indette; il Governo sfiduciato rimane in carica per il disbrigo degli affari correnti¹⁶.

Il Governo si riunisce ufficialmente in due sedi: il Consiglio di Stato ed il Consiglio dei ministri¹⁷. Il centro nevralgico delle decisioni politiche è tuttavia il Consiglio dei ministri, le cui riunioni (cd. *Cabinet meetings*) sono indette e presiedute dal Primo Ministro di norma ogni settimana (e durante le sessioni parlamentari, ogni martedì). In tale sede sono discussi ed approvati tutti i provvedimenti governativi¹⁸. In Consiglio dei ministri non si vota, ma le decisioni sono prese "per *consensus*": di norma, infatti, i conflitti riguardanti materie all'ordine del giorno sono risolti in una fase antecedente, ad esempio in seno ai Comitati interministeriali (cfr. il successivo paragrafo 2.2)¹⁹.

Il Parlamento, che esercita sia la funzione legislativa sia la funzione di controllo sull'Esecutivo, è monocamerale²⁰ e composto da una sola Camera di 179 deputati eletti²¹ ogni 4 anni; dei 179 componenti, 175 sono eletti in Danimarca, due nelle Isole Faroe e due in Groenlandia. I membri del *Folketing* rappresentano la Nazione danese e, nonostante

¹⁶ Diversamente, l'approvazione di una mozione di sfiducia individuale nei confronti di un singolo Ministro - espressamente ammessa dalla Costituzione all'articolo 15 - non produce conseguenze sull'intero Esecutivo, ma determina le dimissioni del solo Ministro sfiduciato, che rimane in carica fino alla nomina del successore.

¹⁷ Il Consiglio di Stato, che è la sede della programmazione politica e si riunisce otto volte l'anno, si compone del Presidente del Consiglio e di tutti i Ministri, ed è presieduto dal Sovrano. Ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della Costituzione, tutti i progetti di legge e le misure governative più importanti devono essere discusse dal Consiglio di Stato: nella pratica, tuttavia, questi atti sono sottoposti al Sovrano in sede di Consiglio di Stato per una mera ratifica formale. A partire dalla prima metà degli anni '80, si è inoltre instaurata una prassi costituzionale secondo cui una o due volte l'anno i Ministri si incontrano per discutere di materie politicamente rilevanti in un seminario di due giorni (cd. *Government seminars*). La prassi affermata si è descritta sul sito istituzionale del Governo danese, <http://www.stm.dk/>.

¹⁸ Ai sensi dell'articolo 18 della Costituzione, i verbali del Consiglio dei ministri devono essere inviati alla Regina che decide se approvare le risoluzioni prese in tale sede, ovvero se deferire specifiche questioni alla decisione del Consiglio di Stato.

¹⁹ T. Husted/J. Tiessen, *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden. An institutional perspective*, Forschungspapier "Regierungsorganisation in Westeuropa", Heft 02 (2006), Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, 2006, p. 20.

²⁰ Per compensare la mancanza di una seconda Camera, la Costituzione danese istituisce un articolato sistema di *referendum* (Parte V, articolo 42), cfr. anche J. Fitzmaurice, *Politics in Denmark*, cit., 1981. Per questo il *referendum* costituisce un aspetto del tutto peculiare del parlamentarismo danese, nella cui fase introduttiva le sue minoranze svolgono un ruolo fondamentale: il *referendum* confermativo, previsto espressamente dalla Costituzione all'articolo 42, può essere infatti richiesto da una minoranza parlamentare qualificata; del pari, anche il *referendum* consultivo, introdotto per via di prassi, è sempre avviato da una decisione parlamentare, si veda anche C. Forestiere, *New institutionalism and minority protection in the national legislatures of Finland and Denmark*, Scandinavian Political Studies, Vol. 31, n. 4, 2008.

²¹ L'elettorato passivo coincide con quello attivo: cittadinanza danese, maggiore età, residenza permanente nel Regno di Danimarca.

l'influenza dei partiti sia molto forte, vige il divieto del vincolo di mandato. I deputati sono organizzati in Gruppi parlamentari (attualmente 13) che rappresentano i partiti organizzati su scala nazionale.

La sessione parlamentare dura un anno, a partire dal primo martedì di ottobre; per prassi, i lavori dell'Assemblea cessano prima del 5 giugno (anniversario della Costituzione danese), anche se le Commissioni permanenti continuano a riunirsi anche d'estate.

Il sistema elettorale, ai sensi dell'articolo 31 della Costituzione, è proporzionale: la legge elettorale prevede un'articolazione in due livelli, circoscrizionale (135 circoscrizioni) e nazionale (nel quale vengono assegnati seggi di compensazione), con una soglia di sbarramento del 2 per cento²².

Questo tipo di sistema elettorale ha favorito, in un Paese in cui comunque è forte la coesione sociale, un accentuato multipartitismo: come conseguenza, dal 1909 nessun partito politico ha più conseguito la maggioranza assoluta in Parlamento. Nondimeno, il sistema politico danese è comunque riuscito a garantire governabilità e stabilità al Paese attraverso i cosiddetti governi di minoranza²³, che sono governi di coalizione la cui formazione è facilitata dal principio della presunzione della fiducia iniziale. Nell'ultimo decennio, peraltro, proprio il frequente ricorso a governi di minoranza ha contribuito a rafforzare il ruolo del *Folketinget*: tali governi sono infatti costretti ad assicurarsi la maggioranza parlamentare per ogni singolo provvedimento²⁴.

L'intervento dei partiti è inoltre decisivo anche per la nomina dei componenti delle 26 Commissioni permanenti in cui è organizzato il *Folketinget*: i commissari sono infatti scelti direttamente dai partiti tra i deputati eletti, in proporzione alla composizione secondo il metodo d'Hondt²⁵.

²² Per ulteriori approfondimenti si veda F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 76 e ss.

²³ «Denmark holds the world record for the incidence of minority governments in parliamentary democracies since 1945», così in T. Husted/J. Tiessen, *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden. cit.*, p. 13.

²⁴ Per un approfondimento sul rapporto tra governi di minoranza e rafforzamento del controllo del Parlamento sul Governo, sia consentito rinviare a P.M. Christiansen/L. Togeby, *Power and democracy in Denmark: still a viable democracy, cit.*

²⁵ Sul tema, M. Ejnar Hansen, *Committee assignment politics in the danish Folketing*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33, n. 4, 2010.

Le 26 Commissioni permanenti hanno funzioni di istruttoria legislativa e di controllo; le più importanti sono la Commissione finanze e la Commissione politiche dell'Unione europea. La Commissione finanze è competente per l'esame dei disegni di legge di bilancio, di stabilità e dei collegati alla manovra di finanza pubblica; è altresì competente ad esaminare tutti i documenti - come ad esempio le note di aggiornamento - relativi alla manovra di finanza pubblica. La Commissione politiche dell'Unione europea, che si riunisce ogni venerdì, si occupa invece di tutte le questioni concernenti l'Unione Europea²⁶; diversamente dalle altre Commissioni permanenti, non si occupa di legislazione ma le è attribuito il controllo parlamentare del Governo in relazione alle politiche dell'Unione europea. Il Governo riferisce in Commissione oralmente, prima di ogni Consiglio europeo, sia sugli aspetti di maggiore importanza, sia sull'adozione di atti dell'Unione europea direttamente applicabili; a seguito del dibattito, in cui ciascun componente esprime la posizione del proprio Gruppo, la Presidenza della Commissione determina se vi sia, o meno, la maggioranza circa il mandato richiesto dal Governo²⁷. Poiché, come è noto, i protagonisti della decisione politica in sede europea sono i rappresentanti degli Esecutivi nazionali, la Commissione politiche dell'Unione europea riveste un ruolo fondamentale nel rapporto Parlamento-Governo²⁸: nelle sue riunioni, infatti, fornisce ai singoli Ministri indicazioni circa la posizione da adottare in Europa. Tale funzione di indirizzo e controllo è tanto più importante laddove si consideri che in Danimarca, in ragione del frequente ricorso ai cosiddetti governi di minoranza, l'Esecutivo deve sempre assicurarsi l'appoggio della maggioranza parlamentare prima di esprimere la posizione danese nelle sedi europee.

²⁶ La partecipazione della Danimarca all'Unione europea è autorizzata dall'articolo 20 della Costituzione, che consente le limitazioni di sovranità e la delegazione di poteri sovrani ad autorità internazionali. Peraltro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 20 della Costituzione, per l'approvazione del disegno di ratifica di un accordo internazionale che attribuisce poteri sovrani ad organizzazioni internazionali è necessaria una maggioranza dei 5/6 dei componenti del Parlamento; laddove il disegno di legge di ratifica sia invece approvato con la sola maggioranza semplice ed il Governo intenda mantenerlo, il disegno di legge deve essere approvato dall'elettorato nelle forme previste per il *referendum*.

²⁷ Nella Commissione non si assiste ad un voto espresso: la Presidenza si limita ad accertare, sulla base delle posizioni espresse dai singoli componenti a nome del Gruppo, se vi è l'avviso favorevole dei partiti che hanno almeno 90 seggi in Parlamento, cfr. *The European Affairs Committee of the Danish Parliament*, pubblicazione del *Folketinget* del gennaio 2012, disponibile all'indirizzo <http://www.thedanishparliament.dk/Publications/The%20European%20Affairs%20Committee.aspx>.

²⁸ P.M. Christiansen/L. Togeby, *Power and democracy in Denmark*, cit., p. 9.

L'iniziativa legislativa appartiene sia ai deputati sia al Governo, e l'esame parlamentare dei disegni di legge avviene con il metodo delle tre letture²⁹.

Per quanto riguarda i poteri di controllo del Parlamento danese, oltre ai classici poteri d'inchiesta e di sindacato ispettivo, negli ultimi decenni si è riscontrato un sempre maggiore ricorso ad organi esterni come il *Public Account Committee* (PAC), l'*Ombudsman*³⁰ o il *National Audit Office*, che sono organismi indipendenti nella *performance* che riferiscono però al *Folketinget*.³¹

2.2. L'ordinamento amministrativo

Sotto il profilo dell'ordinamento amministrativo, la Danimarca ha storicamente adottato un modello di organizzazione di stampo francese, con una struttura fortemente centralizzata e gerarchizzata.

L'amministrazione statale è organizzata pertanto per Ministeri sulla base di aree di competenza per materia. Il principio della responsabilità ministeriale - ai sensi del combinato disposto degli articoli 13 e 14 della Costituzione danese che fissano, rispettivamente, il principio della responsabilità politica dei Ministri e l'obbligo di controfirma ministeriale di tutti gli atti del Sovrano - costituisce la regola di organizzazione base del Governo. Peraltro, alla luce dell'evoluzione della forma di governo e della prassi costituzionale, sempre più caratterizzata da governi di coalizione, il principio cosiddetto dipartimentale è stato progressivamente mitigato dall'introduzione e dal rafforzamento di

²⁹ Prima della presa in considerazione di un disegno di legge da parte dell'Assemblea (prima lettura) questo viene assegnato ad una delle Commissioni permanenti per l'esame in sede referente; in Commissione si svolge solo una discussione generale (non possono essere presentati emendamenti) e viene nominato un relatore. Dopo la prima lettura da parte dell'Aula, il disegno di legge torna all'esame della Commissione, che gode dei più ampi poteri istruttori - può, ad esempio, sentire quando vuole il Ministro competente in materia - e che di norma conclude il suo esame con una relazione. Nella relazione, i commissari dichiarano, a nome del proprio Gruppo, la posizione sul disegno di legge; gli emendamenti presentati a nome del Gruppo di appartenenza al disegno di legge sono allegati alla relazione. La relazione della Commissione costituisce la base del secondo esame da parte dell'Assemblea del disegno di legge (seconda lettura) durante la quale si svolge una discussione generale e si esaminano i singoli articoli e relativi emendamenti. Durante la terza lettura il disegno di legge è discusso nel suo complesso e possono anche essere approvati ulteriori emendamenti. Un progetto di legge è approvato definitivamente soltanto se viene approvato sia nella seconda che nella terza lettura dalla maggioranza semplice dei componenti della Camer (90 deputati); viene quindi trasmesso alla Regina per la promulgazione, che deve avvenire entro trenta giorni dall'approvazione definitiva.

³⁰ L'*Ombudsman*, introdotto nella costituzione nel 1953 sull'esempio della Svezia, è eletto dal Parlamento ad ogni nuova legislatura. La sua competenza copre tutte le materie di amministrazione, sia centrale che locale, fatta eccezione per le decisioni giurisdizionali o relative alle questioni di culto. Ha una doppia funzione, preventiva e di controllo successivo. Per ogni caso portato alla sua attenzione - su richiesta o d'ufficio - conduce un'inchiesta e può riferire al Parlamento o al Ministero coinvolto, cfr. J. Fitzmaurice, *Politics in Denmark*, C. Hurst, Londra, 1981, p. 75.

³¹ E. Damgaard, *Developments in Danish parliamentary democracy: accountability, parties and external constraints*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, n. 2, 2004.

strumenti di coordinamento a livello interministeriale sotto la supervisione strategica della Presidenza del Consiglio³².

In Danimarca, il coordinamento tra livello amministrativo e politico nella fase di predisposizione della regolamentazione pubblica è stato tradizionalmente effettuato attraverso il sistema dei Comitati interministeriali (cd. *cabinet committees*)³³. Tali Comitati hanno il compito di definire il processo decisionale prima della deliberazione del Consiglio dei ministri al fine di risolvere problemi e contrasti tra le diverse amministrazioni coinvolte.

Con lo sviluppo delle politiche di *better regulation* a tali Comitati è stata progressivamente attribuita una sempre maggiore importanza; in particolare, le strutture alle quali è attribuita la responsabilità orizzontale in seno all'Esecutivo per lo sviluppo delle politiche di *better regulation* sono il Comitato degli Affari economici, istituito nel 1960³⁴ e presieduto dal Ministro delle finanze, ed il Comitato di Coordinamento, istituito nel 1982 e presieduto dal Presidente del Consiglio.

Il **Comitato di Coordinamento** (*Koordinationsudvalget*), del quale fanno parte tutti i Ministri più importanti, si occupa della decisione in materie strategiche e di rilevanza politica maggiore, contribuendo - specialmente negli ultimi anni - alla risoluzione di conflitti politici sorti all'interno della coalizione che appoggia al Governo: non a caso sono spesso chiamati a parteciparvi anche i *leader* di tutti i partiti³⁵. Per quanto riguarda le politiche di semplificazione, il Comitato approva la versione finale del *Law Programme* prima della deliberazione del Consiglio dei Ministri nonché le bozze dei disegni di legge e promuove strategie per la riduzione degli oneri amministrativi.

In seno a tale Comitato è stato istituito, nel 1998, il **Comitato per la Regolazione** (*Departementschefgruppen vedr. lov kvalitet*) che ha il compito di predisporre il lavoro del

³² Nonostante negli ultimi anni siano stati rafforzati i meccanismi di cooperazione, il coordinamento formale coesiste con procedure informali di collaborazione tra le diverse burocrazie ministeriali, così in OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit. p. 4.

³³ Istituiti sin dalla Seconda Guerra mondiale, solo a partire dalla fine degli anni '60 i Comitati hanno iniziato a rappresentare la forma ordinaria di coordinamento tra Ministeri nella predisposizione delle politiche pubbliche. Si veda T. Husted/J. Tiessen, *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden*, cit. p. 18.

³⁴ Per un breve periodo - dal 1990 al 1993 - tale Comitato è stato soppresso, per poi essere ripristinato nel 1993 dal Ministro delle finanze stesso, che da allora lo presiede, si veda T. Husted/J. Tiessen, *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden*, cit. p. 16.

³⁵ Per approfondimenti si rinvia alla puntuale analisi in T. Husted/J. Tiessen, *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden*, cit., pp- 18- 20.

Comitato di coordinamento in materia di politiche di semplificazione; composto solo dagli alti funzionari che preparano le riunioni del Comitato di Coordinamento, costituisce il livello più alto di coordinamento tra funzionari pubblici (vi partecipano, in particolare, i vertici amministrativi della Presidenza del Consiglio, del Ministero delle finanze, del Ministero del commercio e dell'industria e del Ministero della giustizia)³⁶.

Il **Comitato degli Affari economici** (*Økonomiudvalget*), al quale partecipano anche i Ministri del commercio e dell'industria, il Ministro della giustizia e il Ministro della fiscalità, è responsabile per tutte le questioni e le politiche che riguardano il sistema economico. Per quanto riguarda la *better regulation*, il Comitato riveste un ruolo strategico nell'istruttoria e nel coordinamento di tutti i progetti di legge che comportino un impatto significativo sui costi amministrativi per le imprese. In seno al Ministero delle finanze è inoltre stata istituita, dal 2002, una divisione che coordina tutte le politiche di *better regulation* del Governo (più nel dettaglio, si veda il paragrafo 3.2).

Le procedure relative al diritto dell'Unione europea sono invece coordinate dal Ministro degli affari esteri attraverso il **Comitato per gli Affari europei**, composto dai direttori generali responsabili del coordinamento con le politiche europee e da lui presieduto. Il coordinamento è attivato già nella fase preliminare della determinazione delle politiche dell'Unione europea: la proposta dell'Unione europea è valutata dai vari Comitati speciali competenti per materia, organizzati in seno ai singoli Ministeri e composti da funzionari pubblici (incluso un rappresentante del Ministero degli esteri), nonché dagli *stakeholder* interessati. Tale valutazione preliminare è resa pubblica e costituisce la base dell'esame del Comitato per gli Affari europei, che valuta la specifica proposta a livello politico-ministeriale ed adotta anch'esso una proposta: la valutazione puramente politica della proposta dell'Unione europea è invece affidata al **Comitato per gli Affari esteri**, composto da soli Ministri e sempre presieduto dal Ministro degli affari esteri: in questa sede sono valutate ed eventualmente adottate le proposte del Comitato per gli affari europei. Una volta determinata la posizione del Governo, il Ministro competente per la materia oggetto della

³⁶ OECD (2010), *Better Regulation in Europe*, Denmark 2010, cit. p. 53.

politica dell'Unione europea riferisce alla Commissione per le politiche dell'Unione Europea del Parlamento al fine di ottenere un pieno mandato per la negoziazione in sede europea.

Nonostante la struttura amministrativa centralizzata, la Danimarca ha sempre favorito lo sviluppo della sussidiarietà verticale rispetto alle competenze amministrative: per questo gli enti locali, ed in particolare i comuni, hanno tradizionalmente goduto di un ampio grado di indipendenza, garantito soprattutto dalla previsione di autonomia finanziaria e dall'attribuzione delle competenze in materia di erogazione dei servizi pubblici.

Nell'ambito dei progetti di semplificazione e deburocratizzazione cui si è accennato in precedenza, la Danimarca ha varato nel 2007 una riforma (cd. *Strukturreformen*) degli enti locali, che ha inciso profondamente sull'organizzazione politica ed amministrativa dello Stato³⁷.

L'intervento normativo, nell'ambito di un sistema amministrativo fortemente centralizzato, ha riguardato in generale la ristrutturazione del numero e delle competenze dei livelli di governo territoriali. L'aspetto più qualificante è stato quello di una riduzione del numero delle regioni (da 14 a 5) e un massiccio trasferimento delle loro competenze in capo allo Stato o ai comuni³⁸. Anche il numero dei comuni è stato drasticamente ridotto da 270 a 98, ma il livello municipale di governo ha aumentato le proprie competenze amministrative³⁹, mantenendo intatta sia la struttura di Governo (consiglio locale eletto ogni quattro anni) sia l'autonomia finanziaria⁴⁰.

³⁷ Al riguardo, sia consentito rinviare a J. Bloom-Hansen, *Municipal amalgamation and common pool problems: the danish local government reform in 2007*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33, n. 1, 2010. In senso critico, S. Krogh, *Reform politics through the creation of inefficient political institutions. The case of the 2007 danish administrative reform*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 34, n. 4, 2011.

³⁸ Il sistema di governo regionale adottato dalla riforma del 2007 è quello conciliare: ciascuna regione è infatti amministrata da un consiglio composto da 41 membri eletti in occasione delle elezioni comunali, che si tengono ogni quattro anni. In capo alle regioni, private a seguito della riforma della propria autonomia finanziaria e del potere di introdurre tributi propri, è rimasta essenzialmente la competenza in materia di organizzazione ospedaliera e tutela sociale.

³⁹ In generale, la fusione delle municipalità in comuni più grandi ha comportato il trasferimento di numerose competenze regionali agli stessi comuni; inoltre, per quanto riguarda le competenze concorrenti tra comuni e regioni, i comuni hanno aumentato i propri poteri: in caso di conflitto, infatti, sono i comuni a dover assumere la decisione finale, cfr. S. Krogh, *Reform politics through the creation of inefficient political institutions. cit.* p. 314.

⁴⁰ Al riguardo, è tuttavia opportuno ricordare che sin dal 2004 il Governo centrale ha progressivamente introdotto per gli enti territoriali delle restrizioni di spesa, una sorta di patto di stabilità interno: pertanto, anche se ai comuni spettano gli introiti derivanti dalle tasse locali, la capacità di spesa di ciascun comune che ecceda quella stabilita nel patto di stabilità interno deve essere previamente autorizzata dal Governo centrale (e specificamente dal Ministro dell'interno); sono inoltre previste forme di trasferimento a fini perequativi dalle municipalità più ricche a quelle più povere.

3. LA VALUTAZIONE *EX ANTE*

In Danimarca, gli attori istituzionali protagonisti delle politiche di *better regulation* sono in primo luogo il Governo ed i diversi organismi posti sotto il suo controllo.

La rilevanza delle strutture dell'Esecutivo nella fase di valutazione *ex ante* delle politiche pubbliche ha due diverse ragioni: da una parte, gli strumenti ed i tempi della programmazione politica sono nella disponibilità dell'Esecutivo; dall'altra, le politiche di semplificazione della regolazione hanno costituito uno dei punti chiave dei programmi di governo dal 2001 ad oggi per migliorare le *performance* economiche del Paese.

3.1. La programmazione delle politiche pubbliche

La programmazione delle politiche di governo costituisce un elemento essenziale per un'efficace valutazione degli effetti delle politiche stesse. Per questo, in Danimarca la valutazione *ex ante* riguarda soprattutto la realizzazione del Programma annuale di governo, cosiddetto *Law Programme (Lovgivning)*, e l'elaborazione delle conseguenti proposte normative: il programma annuale di governo, tanto più importante nel caso di Governi di coalizione come quelli danesi, contiene l'elenco di tutte le leggi che durante la sessione dovranno essere presentate ed approvate dal Parlamento.

Il *Law Programme* fissa gli obiettivi ed i tempi del procedimento legislativo: rappresenta pertanto una procedura di razionalizzazione e di coordinamento fondamentale nel rapporto Governo-Parlamento. Ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione danese, la sessione parlamentare si apre ogni anno il primo martedì di ottobre con uno *speech* del Primo Ministro⁴¹, che in questa sede espone gli obiettivi del Governo al Parlamento e contestualmente presenta il *Law Programme*, che è, come si è detto, un documento in cui sono descritti nel dettaglio - con indicazione sia dei contenuti sia delle date di presentazione

⁴¹ Gli *speech* di apertura della sessione parlamentare dei Primi Ministri danesi sono consultabili, in inglese, all'indirizzo: http://www.stm.dk/_a_2765.html.

- gli interventi normativi che fanno parte del programma di governo per la sessione parlamentare⁴².

La predisposizione del programma di governo impegna le strutture dell'Esecutivo da febbraio ad ottobre della sessione parlamentare precedente alla sua presentazione. In questa fase i diversi Ministeri lavorano alla predisposizione del *Law Programme* per la parte di propria competenza⁴³, in stretto contatto con le strutture di coordinamento della Presidenza del Consiglio. Tra le proposte pervenute da ciascun Ministero, il Comitato per la Regolazione valuta quali inserire nel *Law Programme*, alla luce degli obiettivi del Governo; il Comitato di coordinamento revisiona la bozza definitiva del programma.

In questa fase preparatoria il Parlamento, interlocutore necessario, gioca un ruolo determinante soprattutto nel momento finale: infatti, conformemente ad una lunga prassi costituzionale, il Primo Ministro e la Commissione per il Regolamento (*Standing Order Committee*) del *Folketinget*⁴⁴ si incontrano informalmente per fissare il numero di disegni di legge ed i tempi di presentazione. Soltanto una volta intervenuto l'accordo informale con il Parlamento, il *Law Programme* viene presentato in Consiglio dei ministri per l'approvazione.

La Camera continua ad esercitare un controllo sull'operato dell'Esecutivo e sulla realizzazione del *Law Programme* durante tutta la sessione parlamentare: per questo, il Primo Ministro invia periodicamente al Parlamento - a dicembre, febbraio, marzo ed aprile - un dettagliato *report* in cui si dà conto dello stato di attuazione del programma, che viene eventualmente aggiornato con l'inclusione di nuove proposte.

3.2. Le strutture e gli strumenti della valutazione

In Danimarca, gli obiettivi di semplificazione normativa si sono accompagnati ad una riorganizzazione delle strutture ministeriali attraverso un rafforzamento di quelle di

⁴² Il *Law Programme* per il 2015-2016, consegnato dal *premier* Rasmussen al Parlamento il 6 ottobre, è disponibile, in lingua danese, all'indirizzo <http://www.stm.dk/publikationer/SkriftligDel15/index.html>.

⁴³ Le proposte pervenute da ciascun Ministero sono esaminate dal Comitato per la Regolazione, al quale partecipano rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri delle finanze, della giustizia e del commercio e dell'industria, i quali valutano la coerenza dei progetti con gli obiettivi strategici del Governo. Una volta definito da questo gruppo ristretto il *Law Programme* viene inviato al Comitato di Coordinamento che lo esamina e lo approva da giugno a settembre. Infine, previa consultazione tra il Primo Ministro e la Commissione per il Regolamento del Parlamento, il programma è approvato dal Consiglio dei Ministri. Cfr. OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit., pp. 79-80.

⁴⁴ Tale Commissione ha infatti anche competenze nella programmazione dei lavori parlamentari.

coordinamento e la creazione di centri di valutazione specializzati nella verifica dell'impatto di specifiche politiche pubbliche.

Tradizionalmente, la fase preparatoria di un progetto di legge incluso nel *Law Programme* poteva essere seguita sia dal singolo Ministero proponente sia da uno specifico Comitato costituito *ad hoc*⁴⁵. Tuttavia, proprio in ragione della forte autonomia decisionale di ogni singolo Ministero, a partire dai primi anni '90 si è riscontrata la necessità di un maggiore coinvolgimento della Presidenza del Consiglio nelle singole decisioni sin da una fase iniziale del procedimento legislativo, al fine di poter meglio coordinare le politiche indicate nel programma di Governo, soprattutto quelle di semplificazione normativa.

Già nel 1993 una circolare del Primo Ministro prescriveva la consultazione intra-governativa sulle proposte legislative, ma soprattutto imponeva ai Ministri di individuare per ogni disegno di legge gli impatti finanziari ed ambientali.⁴⁶

Successivamente, nel 1998, la Presidenza del Consiglio danese ha emanato una circolare (*Circulaere* nr. 159 af 16/09/1998, ch. 4) relativa al coinvolgimento di tutti i Ministeri interessati durante la fase preparatoria di un disegno di legge, disponendo in particolare che ogni progetto di legge predisposto dai singoli Ministeri sia inviato il prima possibile ai Ministri della giustizia e delle finanze, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri⁴⁷. In particolare, ai sensi della citata circolare, tuttora in vigore, tutti i disegni di legge devono essere inviati sia alla Presidenza del Consiglio - che ha funzioni di coordinamento delle politiche generali del Governo - sia al Ministero della giustizia, all'interno del quale è incardinato un dipartimento (chiamato *Lovafdelingen*) responsabile per la verifica della coerenza normativa di ogni progetto di legge con l'ordinamento danese ed internazionale, nonché con le tecniche standard di *drafting*. Diversamente, solo i disegni di legge che producono «conseguenze essenziali di natura economica, amministrativa

⁴⁵ Ma questa seconda procedura è recessiva, in quanto si traduceva spesso in un ulteriore aggravio procedurale ed in un conseguente aumento dei tempi di preparazione dei disegni di legge, *cfr.* T. Husted/J. Tiessen, *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden*. cit. p. 15.

⁴⁶ Per ricostruire il percorso di sviluppo della *better regulation* in Danimarca si rinvia a OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit. pp. 38-39.

⁴⁷ T. Husted/J. Tiessen, *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden*. cit., p. 15.

ovvero riguardanti il personale dipendente»⁴⁸ devono essere inviati al Ministero delle finanze.

3.2.1. La valutazione *ex ante* dei costi della regolazione per le imprese

Accanto a questa tendenza generale al coordinamento ed alla semplificazione, negli ultimi quindici anni si è assistito alla creazione di unità specializzate nella valutazione degli effetti delle politiche pubbliche proprio all'interno di quelle strutture governative che già avevano funzioni di coordinamento delle politiche dell'Esecutivo.

A seguito dell'introduzione, nel 2001, del programma di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, infatti, alle procedure di coordinamento interministeriale si sono aggiunte specifiche procedure di valutazione quantitativa dell'impatto dei disegni di legge. L'istituzione di strutture con compiti specifici nella valutazione delle politiche pubbliche ha contribuito ad una sempre maggiore razionalizzazione del procedimento di definizione delle politiche pubbliche stesse e ad una implementazione dei metodi e dei procedimenti di analisi.

Il centro di coordinamento delle politiche di *better regulation* è il Ministero delle finanze. Fin dal 2002, infatti, è stata istituita una apposita Unità per la *better regulation* che, nel settembre 2008, è stata divisa in due diversi dipartimenti: il KAL (*Centre for Quality, De-bureaucratisation and Leadership*) che è responsabile dell'agenda della *better regulation* e che al riguardo coordina l'attività dei vari Ministeri, ed il CED (*Centre for Administrative Efficiency and e-Government*) che ha una specifica responsabilità nelle politiche di informatizzazione ed *e-government*⁴⁹. Più di recente, l'agenda per la *better regulation* è stata affidata al Dipartimento per la crescita e la competitività (*Centre for growth and competition*) e nel 2011 è stata istituita, sotto il controllo del Ministero delle finanze, un'Agenzia *ad hoc* (*Agency for Digitalisation*)⁵⁰ per la realizzazione dell'Agenda digitale del Governo.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 16.

⁴⁹ OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit., pp. 50-51.

⁵⁰ <http://www.digst.dk/>.

Con specifico riferimento alla valutazione degli oneri amministrativi per le imprese, è stato inserito tra gli attori istituzionali della *better regulation* danese anche il Ministero del commercio e dell'industria, che ha assunto un ruolo fondamentale nell'individuazione e nella valutazione dei costi amministrativi delle imprese: all'interno dell'Agenzia per il Commercio (*Danish Business Authority-DBA*)⁵¹, controllata proprio dal Ministero del commercio e dell'industria, è stata infatti istituita una specifica Divisione per la *better regulation* con il compito di individuare e valutare gli oneri amministrativi delle imprese - cosiddetto *Burden hunter*⁵².

L'obiettivo del programma di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese del 2001 era quantitativo: riduzione dei costi per le imprese del 25 per cento in dieci anni⁵³. Al fine di individuare e misurare gli oneri amministrativi interni al Governo e prevederne la riduzione in relazione ad ogni singolo Ministero è stato adottato un metodo di calcolo dei costi *standard* (*SCM-Standard Cost Model*)⁵⁴, che si differenzia da quello dell'OCSE sotto alcuni aspetti⁵⁵.

Tale modello di analisi, chiamato *Activity based measurement of businesses' administrative burdens* (di seguito AMVAB), si basa su quattro funzioni di misurazione: a) i costi amministrativi aggregati; b) un'analisi dello sviluppo storico dei costi per tutte le attività d'impresa; c) analisi delle proposte dalle quali ci si aspetta un significativo impatto nella riduzione dei costi amministrativi per le imprese; d) un quadro dettagliato dei costi

⁵¹ La DBA ha sostituito, nel 2012, la *Danish Commerce and Companies Agency – DCCA* cui si fa riferimento nel report OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit.

⁵² OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit., p. 63.

⁵³ Peraltro, l'entità degli obiettivi è determinato per ogni Ministero in relazione alla singola area di competenza.

⁵⁴ Per ulteriori approfondimenti sull modello SCM si rinvia alla pubblicazione dell'SCM Network, *International standard cost manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, 2004, reperibile all'indirizzo: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>.

⁵⁵ «Compared to the original Dutch model, the Danish SCM methodology has been improved to be more precise. The use of sound empirical measurements, a central SCM-database and validation of measurements in Ministries and business organizations also help ensure a good data quality», così nel report dell' IFC (International Finance Corporation) della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, pubblicato a Washington nel 2010 e consultabile all'indirizzo: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/BetterBusinessRegulationDenmark.pdf>.

amministrativi in modo da consentire ai singoli Ministeri di concentrare su questi la loro azione⁵⁶.

Nel maggio 2005, proprio il Ministero delle finanze⁵⁷ ha pubblicato le linee guida sulla valutazione d'impatto della regolazione, che indicano alcuni metodi di misurazione dei costi amministrativi e finanziari per le imprese e le pubbliche amministrazioni, nonché le conseguenze amministrative per i cittadini. Le linee guida prevedono sei fasi necessarie per la valutazione *ex ante* delle politiche pubbliche⁵⁸: 1) determinazione delle politiche; 2) identificazione dei costi amministrativi che possono essere ridotti attraverso il metodo AMVAB; 3) individuazione delle varie soluzioni; 4) valutazione delle conseguenze di ogni singola soluzione; 5) determinazione della politica proposta; 6) soluzione e attuazione della politica prescelta.

L'introduzione della valutazione AMVAB dei disegni di legge ha comportato un'importante conseguenza procedurale: ogni proposta che si ritiene possa avere un impatto considerevole sui costi amministrativi delle imprese dovrà essere prima presentata al DBA; tutti i progetti di legge che prevedono costi amministrativi per le imprese valutati oltre le 10.000 ore, dovranno invece essere approvati preliminarmente dal Comitato per gli Affari economici⁵⁹.

Nel 2006 gli strumenti di valutazione *ex ante* descritti sono stati estesi anche alle decisioni europee: ogni atto legislativo dell'Unione europea dovrà, prima della presa di posizione ufficiale da parte del Governo danese, essere accompagnato da una dettagliata analisi dall'impatto dell'intervento normativo sui costi amministrativi delle imprese, adottando come modello di valutazione il Modello *standard* di valutazione dei costi (AMVAB).

⁵⁶ Al riguardo il *National Audit Office* danese (NAOD) ha osservato che tale analisi dovrebbe essere implementata aggiungendo la valutazione dell'impatto sui costi per le imprese rispetto all'eliminazione di una certa regola - ad esempio, quando una regola viene rimossa producendo ad esempio la riduzione dei costi per le imprese ma anche il contestuale aumento dei costi per i cittadini, *cfr.* oltre, paragrafo 4.1.

⁵⁷ Congiuntamente al Ministero della fiscalità ed a quello del commercio e dell'industria.

⁵⁸ «*In phase 0, the activities are anchored and organised. • In phase 1, potential administrative cost reductions are identified, e.g. by means of AMVAB. • In phase 2, potential solutions are being reviewed. • In phase 3, the consequences of the various solutions are being evaluated. • In phase 4, the final proposals are being recommended. • In phase 5, the solutions are put into practice*», così la relazione del *National Audit Office*, disponibile all'indirizzo: <http://uk.rigsrevisionen.dk/media/1889510/7-06.pdf>, p. 39.

⁵⁹ Al riguardo, si rinvia a quanto scritto *infra*, paragrafo 2.2.

3.2.2. La valutazione *ex ante* dei costi della regolazione per gli enti territoriali

L'avvio del programma di de-burocratizzazione nel 2007 ha ulteriormente implementato lo spettro d'analisi nelle procedure di valutazione *ex ante* delle politiche pubbliche con specifico riferimento al rapporto Stato-enti territoriali.

Già nel 2005 era stato istituito il Centro per le iniziative infranazionali (*Styregruppen for Tværoffentlige Samarbejder* - STS) per il coordinamento tra enti territoriali e Governo al fine di assicurare un quadro coerente ed unitario alle politiche di semplificazione⁶⁰; composto da funzionari pubblici di Stato ed enti territoriali, il Centro valuta e coordina le iniziative di questi enti con specifico riferimento agli accordi che ogni anno vengono stipulati tra Stato, regioni e comuni.

La cooperazione tra Stato e enti locali in materia di semplificazione si è poi ulteriormente accentuata in correlazione con la riforma delle municipalità entrata in vigore nel 2007. Per realizzare gli obiettivi di *better regulation* e di semplificazione anche a livello locale, dal 2006 il Governo danese ha introdotto un'apposita procedura per valutare l'impatto della regolazione sugli enti territoriali, il cosiddetto VAKKS (*Vurdering of Administrative Konsekvenser ved ny Statslig Regulering - Evaluation of administrative consequences for the Municipalities with new government regulation*) ovvero la valutazione dell'impatto delle politiche statali sui comuni (municipalità). Il metodo VAKKS è molto simile al metodo dei costi *standard* AMVAB; la principale differenza riguarda l'introduzione di sistemi di misurazione e di valutazione dei costi relativi al periodo di adeguamento alla nuova regolamentazione.

Ogni proposta di regolazione che incida su alcune aree di competenza dei comuni, individuate da gruppi di lavoro congiunti composti dai Ministri e dalle associazioni rappresentative di regioni e comuni (ad esempio istruzione primaria e secondaria, agenzia del lavoro, servizi di assistenza sociale) deve contenere, prima dell'approvazione in Consiglio dei ministri, una dettagliata valutazione dei costi amministrativi della normativa per gli enti locali.

⁶⁰ E. Cavalieri/ B. Carotti, *La nuova semplificazione*, IPSOA, 2009, pp. 48-49.

Tale valutazione viene effettuata, con il coordinamento del Ministero delle finanze, da organismi indipendenti come il KORA (*Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning regions*). Costituito il 1° luglio 2012 dall'unificazione di tre istituzioni preesistenti⁶¹, il KORA è un istituto autonomo controllato dal Ministero degli affari sociali e degli Interni, composto da circa 100 dipendenti che svolge valutazioni *ex ante* ed *ex post* in relazione alle politiche pubbliche locali e regionali, con particolare riferimento al settore dei servizi pubblici essenziali.

3.3. L'AIR

In Danimarca, la valutazione *ex ante* delle politiche si svolge, con specifico riferimento all'analisi d'impatto della regolazione (AIR), in due fasi⁶². Quando il Governo, all'inizio di ottobre di ogni anno, invia al Parlamento il cosiddetto *Law Programme*, e cioè l'elenco dettagliato delle proposte di legge che intende far approvare dal *Folketinget*, viene effettuata una AIR preliminare che sarà implementata nel corso dell'esame: questo passaggio è molto importante in quanto serve ad identificare quei progetti di legge che necessiteranno successivamente di una valutazione d'impatto sia degli oneri amministrativi per le imprese (valutazione AMVAB) sia dei costi amministrativi per gli enti locali (valutazione VAKKS). Questo perché, si ricorda, ogni proposta che introduca nuovi oneri amministrativi deve essere specificamente approvata dal Comitato degli Affari economici prima di essere presentata all'esame del Parlamento.

Nella seconda fase, quando lo specifico disegno di legge viene predisposto ai fini del successivo esame parlamentare, il testo del disegno di legge è accompagnato da un'analisi d'impatto della regolazione completa⁶³ che comprende la seguente documentazione: *a)* l'impatto economico e politico della regolazione sullo Stato e sugli enti territoriali; *b)*

⁶¹ Tra cui la più importante e simile nelle competenze era il KREVI (*Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut*), istituito nel 2006 come un istituto indipendente finanziato dallo Stato con competenze nella promozione dell'efficienza e della qualità nei governi locali. E' al KREVI che fa riferimento il *dossier* dell'OCSE sulla *better Regulation*, cfr. OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit., p. 50.

⁶² Per approfondimenti sull'AIR in generale si rinvia a F. Barazzoni/V. de Magistris/A. La Spina (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione europea*, Quaderni Formez, Roma, 2005.

⁶³ Per approfondimenti si rinvia a C. M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001, pp. 198-215.

l'impatto sull'ambiente; c) l'impatto sul diritto dell'Unione europea; d) l'impatto sulla normativa esistente; e) la valutazione della necessità dell'introduzione di una nuova regolazione considerando nello specifico ogni altra alternativa; f) l'impatto finanziario ed amministrativo per le imprese ai fini di una eventuale valutazione da parte della DBA dei costi amministrativi per le imprese; g) l'impatto dei costi amministrativi per i cittadini⁶⁴.

In particolare, tutti i disegni di legge che rechino maggiori oneri amministrativi devono essere inviati al Ministero dello sviluppo economico, che ne valuterà l'impatto tramite la DBA, ed al Ministero delle finanze, responsabile in generale per il coordinamento delle politiche in materia di *better regulation*; possono essere consultati anche altri Ministeri che abbiano particolari interessi nella materia oggetto di regolazione.

Ai sensi della già citata circolare del 1998, ogni disegno di legge deve comunque essere sempre inviato alla Presidenza del Consiglio, per la valutazione politica, al Ministro delle finanze, per la valutazione delle conseguenze finanziarie, ed al Ministro della giustizia, per la valutazione della legittimità e coerenza normativa.

Nel giugno 2005 proprio il Ministro della giustizia ha pubblicato un'edizione aggiornata delle linee guida per la qualità della legislazione (*Vejledning om Lovkvalitet*), con particolare riferimento anche alle modalità di *drafting* delle leggi⁶⁵.

Le modalità di redazione delle leggi sono inoltre state oggetto di un intervento del Ministro delle finanze che, il 1° gennaio 2007, ha stabilito una guida *online* (*Lovprocessguide*)⁶⁶ diretta a tutti gli uffici legislativi dei Ministeri, che raccoglie in un programma informatico tutte le regole, le procedure e le linee guida relative al *drafting* legislativo. In particolare, nella predisposizione dei disegni di legge dovrebbero essere tenuti in considerazione i seguenti aspetti: 1) valutazione dell'opportunità della legge come strumento normativo rispetto ad altri strumenti di regolazione; 2) i limiti giuridici - Costituzione, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale - di cui deve essere tenuto conto nella

⁶⁴ C.M. Radaelli, *Rationality, power, management and symbols: four images of regulatory impact assessment*, in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33, n. 2, 2010, pp. 166-180, osserva che nei fatti le relazioni AIR sono di solito piuttosto informali e poco specifiche, includendo, ad esempio, soltanto l'esame di alcuni dei costi della regolazione, ed in particolare dei costi amministrativi per le imprese.

⁶⁵ Il Ministro della giustizia ha edito anche delle specifiche linee guida per la preparazione della normativa secondaria.

⁶⁶ <http://www.lovprocesguide.dk/>

predisposizione della legge; 3) pianificazione del procedimento legislativo sotto il profilo organizzativo - ad esempio Ministeri e Comitati coinvolti - e temporale⁶⁷.

Una volta effettuate le specifiche valutazioni d'impatto da parte dei Comitati competenti, il progetto di legge deve poi essere sottoposto all'approvazione del Comitato di Coordinamento (al quale, si ricorda, partecipano tutti i Ministri responsabili delle politiche di *better regulation*, nonché, spesso, anche i segretari dei partiti), al fine di verificare la sua aderenza politica al programma di governo. Completata l'istruttoria per la definizione di una politica pubblica, la decisione governativa è infine formalizzata in seno al Consiglio dei ministri che esercita il controllo finale della coerenza della formulazione e se ne assume la responsabilità politica.

Il disegno di legge è quindi presentato al *Folketinget* per l'esame parlamentare, corredato da un'ampia documentazione - che comprende la relazione, l'AIR e l'eventuale *dossier* relativo al procedimento di consultazione pubblica - che viene immediatamente resa disponibile sul sito del Parlamento danese.

3.4 Trasparenza, consultazione pubblica e ruolo del Parlamento

La consultazione pubblica in Danimarca è stata sempre un elemento imprescindibile, anche se legalmente non vincolante, dell'esame della regolazione⁶⁸. Dalla fine del secondo conflitto mondiale in poi i gruppi di interesse, infatti, sono sempre stati integrati informalmente nella preparazione e nella implementazione delle politiche pubbliche, attraverso la partecipazione, ad esempio, a comitati o commissioni, istituiti *ad hoc* per la definizione di politiche pubbliche di ampio respiro in cui gli interessi di cui erano portatori fossero coinvolti⁶⁹.

⁶⁷ Le regole principali delle linee guida sono riassunte da OECD (2010), *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit., pp. 80-81.

⁶⁸ Per ulteriori approfondimenti si rinvia a P. Munk Christiansen/H. Rommetved, *From corporativism to lobbyism? Parliaments, executives and organized interest in Denmark and Norway*, Scandinavian Political Studies, Vol. 22, n. 3, 1999.

⁶⁹ In passato erano di particolare importanza i sindacati o le associazioni imprenditoriali; di recente si è invece registrata una tendenza all'individualizzazione della partecipazione ed alla frammentazione dei diversi gruppi d'interesse, anche se ne rimangono di molto influenti, come ad esempio l'associazione dei governi locali (*Kommunernes Landsforening*), cfr. E. Damgaard, *Developments in Danish parliamentary democracy cit.*, pp. 124-125.

La crescente attenzione verso le *best practice* in materia di procedimento regolatorio hanno progressivamente portato ad una formalizzazione di alcune delle modalità di consultazione pubblica sui disegni di legge. Un passo decisivo verso l'inclusione della consultazione pubblica all'interno del procedimento legislativo è stato compiuto con l'aggiornamento del 2005 delle linee guida sulla qualità della regolazione pubblicate dal Ministero della giustizia. Ai sensi delle linee guida le modalità di consultazione pubblica sono:

1. istituzione *ad hoc* di comitati speciali per la fase istruttoria di disegni di legge di particolare importanza politica, con riferimento ad esempio a temi etici o tecnici; tale procedimento è stato utilizzato per istruire la descritta riforma degli enti locali del 2007. La composizione di tali comitati è discrezionale, ma tendenzialmente è diretta a garantire il più ampio coinvolgimento dei soggetti interessati. Peraltro, in ragione dell'evoluzione del sistema politico danese descritto in precedenza, tale forma di consultazione è recessiva;
2. negoziazioni con le parti sociali, sindacati e organizzazioni delle imprese, con particolare riferimento alle tematiche relative al mercato del lavoro ed alla sicurezza sul lavoro;
3. coinvolgimento informale dei diversi *stakeholder*, anche consentendo loro di presentare documenti scritti;
4. consultazioni pubbliche.

Nelle linee guida del Ministero della giustizia è sempre fortemente raccomandata la consultazione delle parti pubbliche e private interessate da un determinato progetto di legge; tale consultazione dovrebbe avvenire prima che il progetto sia inviato al Parlamento. Alla consultazione informale "classica", attraverso l'invio delle bozze del disegno di legge agli interessati, si accompagna, dal 2005, l'obbligo di pubblicazione della bozza del disegno di legge⁷⁰ sul portale di consultazione *internet* (*Høringsportalen*, all'indirizzo <https://hoeringsportalen.dk/>); gli interessati possono inviare commenti entro le successive tre/quattro settimane.

⁷⁰ Nel Portale di consultazione sono altresì pubblicati ulteriori tipi di atti, sia normativi - come decreti e regolamenti - sia non direttamente vincolanti - ad esempio linee guida, libri bianchi etc.

E' proprio l'implementazione degli strumenti di trasparenza attraverso *l'e-government* a rappresentare la tendenza, sviluppatasi in tutte le democrazie scandinave, ad avvicinare le decisioni pubbliche ai cittadini. Quando il disegno di legge viene inviato al *Folketinget* per l'esame parlamentare sono infatti allegati sia la relazione illustrativa che dà conto delle procedure di consultazione seguite, sia tutti i commenti inviati. Sul portale viene inoltre dato conto della organizzazioni che sono state chiamate a partecipare alle audizioni e di ogni altra informazione necessaria.

Nonostante questa formalizzazione, comunque, la consultazione secondo canali informali resta un momento importante nella determinazione della politica pubblica: i Ministeri sono soliti consultare gli interessati ad una determinata regolazione sin dall'inizio della definizione dell'intervento normativo. Talvolta gli stessi Ministeri proponenti svolgono indagini preliminari per la determinazione degli interventi: in relazione alle politiche di riduzione dei costi amministrativi delle imprese, ad esempio, il Governo danese aveva istituito 16 commissioni composte da rappresentanti delle amministrazioni e organizzazioni dei lavoratori, per individuare trasversalmente rispetto alle competenze di ciascuna amministrazione le aree di intervento della semplificazione amministrativa⁷¹. Più di recente, in relazione al programma di governo del 2012 *Better Business Regulation*, è stato istituito il *Business Forum*, composto da rappresentanti del mondo del lavoro e delle imprese, con il compito di segnalare al Governo misure di semplificazione⁷².

Sempre nell'ambito del programma di riduzione dei costi amministrativi delle imprese, i funzionari della DBA hanno svolto interviste con le imprese al fine di individuare nel dettaglio quali fossero gli oneri cui erano sottoposte (cosiddetti *burden hunter*, cacciatori di costi). Sotto questo profilo, con riferimento ai processi di *e-governement* vale la pena segnalare anche l'istituzione, nel 2003, da parte del

⁷¹ Al riguardo, si veda la breve nota edita dalla Confederazione degli industriali danesi (*Danish industries- DI*), http://di.dk/SiteCollectionDocuments/Downloadboks%20lokale%20filer/2006/OM%20DI/English/net_Better%20reg.pdf.

⁷² Per rafforzare il contributo da parte di questo organismo è stato previsto per il Governo un obbligo di presa in considerazione delle proposte avanzate dal *Business Forum* secondo la regola del cd. «*comply or explain*»: se il Governo non intende dar seguito a quanto proposto da questo organismo di consultazione ha l'obbligo di motivare specificamente al riguardo. Tutti i progetti e le iniziative del *Business Forum* sono consultabili sul portale dedicato <http://enklereregler.dk/>.

Ministero del commercio e dell'industria, del portale www.Virk.dk, che ha l'obiettivo di rendere più efficiente l'interazione tra imprese e pubbliche amministrazioni sul modello del pubblico registro norvegese: accedendo al portale le imprese possono inviare informazioni su specifiche questioni, che rappresenteranno poi i dati sulla base dei quali potranno essere predisposte nuove politiche.

Il ruolo predominante delle strutture dell'Esecutivo nella fase di valutazione *ex ante* dei provvedimenti ed il rafforzamento della consultazione pubblica non hanno comportato una *deminutio* del Parlamento; anzi, questi nuovi mezzi hanno ampliato gli strumenti di conoscenza a disposizione del *Folketinget*, che è comunque riuscito con autorevolezza a coinvolgere gli *stakeholder* nel procedimento legislativo e ad intercettare la rappresentanza⁷³, ad esempio organizzando cicli di audizioni durante la prima fase di esame parlamentare dei disegni di legge. Tuttavia, non risultano ulteriori strumenti a disposizione del Parlamento per controllare il ciclo complessivo di ogni singola politica pubblica (ad esempio, nella sua fase di implementazione o di valutazione *ex post*)⁷⁴.

⁷³ Tale evoluzione è stata favorita anche dal fatto che, a partire dagli anni '90, i Governi di minoranza in Danimarca sono diventati stabili, ovvero sono durati un'intera legislatura. Gli esecutivi hanno pagato un prezzo a questa stabilità, dando un sempre maggior ruolo al Parlamento, ed in particolare anche alle istanze delle opposizioni, nella definizione delle strategie politiche - ovvero nella determinazione delle politiche pubbliche e dei loro obiettivi. È proprio in ragione di questa evoluzione che, ad esempio, gli *stakeholder* si rivolgono oggi molto più spesso al Parlamento che un tempo. Mentre la consultazione pubblica attraverso gli strumenti di *e-government* resta infatti ancora dominata in larga parte dal ruolo dell'Esecutivo, il momento procedurale della consultazione "one to one" degli *stakeholder* interessati ad una determinata politica si è spostato in seno al Parlamento, che infatti di norma impiega circa due settimane dell'esame nel consultare le parti interessate e rispondere alle loro richieste di modifica.

⁷⁴ Un maggiore coinvolgimento del Parlamento è auspicato da molti osservatori internazionali, i quali ritengono che proprio tale coinvolgimento contribuirebbe ad una piena realizzazione dei programmi di *better regulation*: «*Proactive involvement of Parliament would complete the (national) picture. So far the administrative burden reduction program has been a government program without much involvement of Parliament. Longer term sustainability and support for the broader regulatory reform agenda could be pursued through a more proactive involvement of the Parliament. One option was for Parliament to table an annual session with a regulatory agenda. Here, Government would present the major regulatory plans and address the trade-offs between regulatory benefits (e.g. protection of citizens or the environment) and costs (e.g. compliance costs, administrative burdens). Such a session similar to a budgetary session would increase the political attention on regulatory policy and reform*» così in IFC (2010), *Review of Denmark's Program for Better Business Regulation*, cit., p. 22.

4. LA VALUTAZIONE *EX POST*

La valutazione *ex post* delle politiche pubbliche in Danimarca è stata implementata progressivamente nel corso degli anni; attualmente è gestita da strutture diverse che riferiscono sia al Governo sia al Parlamento, ma manca un organismo di coordinamento.

E' proprio nella direzione di un maggior coordinamento della valutazione *ex post* delle politiche pubbliche che si rivolgono le raccomandazioni degli organismi internazionali che si occupano di *better regulation*⁷⁵.

Peraltro, mentre nella fase di valutazione *ex ante* sono coinvolte nella strategia di *better regulation* soprattutto le strutture dell'Esecutivo, nella fase di verifica *ex post* il Parlamento, e le strutture che a questo riferiscono direttamente, esercitano un ruolo sicuramente più significativo.

Sotto un primo profilo, il Parlamento, allo stato, ha una funzione non solo nella fase consultiva, ma anche nella fase di controllo degli obiettivi di semplificazione della regolazione posti dal Governo, seppure senza un coinvolgimento che al momento possa dirsi completo.

Nella risoluzione V45 del 18 gennaio 2001 il Parlamento ha infatti impegnato il Ministero dell'industria e del commercio a presentare ogni anno una relazione sugli sviluppi della semplificazione dei costi amministrativi. Da quel momento, il *Folketinget* ha ricevuto ogni anno la relazione su «*The business sector and regulation*» in cui si dà conto dei progressi che ciascun Ministero ha portato avanti nella riduzione degli oneri delle imprese.

Sotto un profilo più generale, invece, il Parlamento ha un'ampia funzione di controllo sull'operato del Governo e sull'attuazione delle politiche del suo programma. Tale controllo è esercitato con riferimento sia ai conti pubblici, sia alla valutazione *ex post* dell'impatto delle politiche.

⁷⁵ Così sia il report dell'OCSE, *Better Regulation in Europe, Denmark 2010*, cit. , sia il report dell'IFC, *Review of Denmark's Program for Better Business Regulation*, cit.

4.1. La valutazione *ex post* della gestione finanziaria

Le strutture, peraltro inserite nell'organizzazione del Parlamento, che svolgono un ruolo fondamentale nella valutazione degli effetti finanziari delle politiche pubbliche sono il *Public Account Committee* (di seguito PAC) ed il *National Audit Office of Denmark* (di seguito NAOD).

Il PAC, disciplinato dall'articolo 47, commi 2 e 3, della Costituzione danese del 1953⁷⁶, è in realtà un'istituzione antica: sull'esempio della Corte dei conti belga, infatti, il costituente danese del 1849 scelse di istituire questa Commissione alla quale era affidato il compito di revisione dei conti pubblici prima che il Governo presentasse il rendiconto in Parlamento.

Attualmente il PAC è composto da sei membri nominati dal Parlamento per un periodo di quattro anni⁷⁷ ed ha il compito di effettuare verifiche di gestione e finanziarie sulla spesa pubblica al fine di assicurare che i fondi pubblici siano spesi conformemente alle decisioni parlamentari e siano gestiti secondo criteri di efficienza; per questo effettua controlli sia sulle amministrazioni statali, sia su tutti quegli organismi o enti ai quali lo Stato partecipa con propri fondi.

Il PAC è assistito nella propria attività dal NAOD, al quale può altresì richiedere informazioni o ricerche, ma riferisce direttamente al Parlamento; nei confronti del Governo e dei suoi Ministri ha invece solo un potere di raccomandazione.

Il NAOD (*Rigsrevisionen*) è stato istituito solo nel 1976; inizialmente posto sotto il controllo del Ministero dell'economia, dal 1991 è invece posto sotto il controllo del Parlamento, pur restando indipendente negli obblighi e nell'attività⁷⁸.

⁷⁶ «*The Folketing shall elect a number of Auditors. Such Auditors shall examine the annual Public Accounts and see that all the revenues of the State have been duly entered therein, and that no expenditure has been defrayed unless provided for by the Finance Act or some other Appropriation Act. The Auditors shall be entitled to demand all necessary information, and shall have a right of access to all necessary documents. Rules providing for the number of Auditors and their duties shall be laid down by Statute*».

⁷⁷ I componenti, scelti dai partiti, possono anche non essere membri del Parlamento (attualmente solo 2 su 6 sono deputati) e sono inamovibili durante tutto il proprio mandato presso il PAC. Di norma il PAC delibera all'unanimità.

⁷⁸ L'indipendenza istituzionale del NAOD è garantita anche dall'indipendenza finanziaria: il proprio bilancio è infatti redatto in autonomia e, tramite il PAC è inviato al Parlamento che l'approva come parte del proprio bilancio. Per quanto riguarda invece l'indipendenza nelle valutazioni, si segnala che l'operato del NAOD è sottoposto ad una revisione da parte di una società privata e che tutti i documenti e le relazioni prodotte sono pubbliche.

La specificità di tale *Audit Office* risiede nel fatto che, pur essendo inserito nella struttura del *Folketinget*, può riferire solo al PAC e mai ad altre istituzioni o organismi⁷⁹.

Le competenze del NAOD sono fissate nel *The Auditor General Act* del 19 gennaio 2012⁸⁰: in particolare, il NAOD ha il compito di verificare i rendiconti dello Stato e controllare se i fondi dell'Esecutivo siano amministrati in conformità alle decisioni del Parlamento⁸¹. Oltre alla funzione di revisione dei conti, il NAOD produce *report* su determinate materie di particolare importanza per l'economia e sui progetti di semplificazione. Con specifico riferimento agli interventi di semplificazione dei costi amministrativi per le imprese, ad esempio, il NAOD ha pubblicato nel 2007 un dettagliato *report*⁸². La valutazione dell'operato del Governo in materia di semplificazione dei costi per le imprese è stata effettuata rispondendo a quattro domande:

1. Come sono state gestite le attività di *better regulation* e di semplificazione?
2. Quali metodi di misurazione dei risultati sono stati sviluppati per valutare il raggiungimento degli obiettivi?
3. Quali sono stati i miglioramenti ottenuti?
4. Con quali modalità i Ministri assicurano che la nuova legislazione sia conforme agli obiettivi di semplificazione?⁸³.

Nel panorama internazionale, la procedura di controllo delle spese attuato in Danimarca è unica nel suo genere e mirata ad assicurare che i controlli siano effettivi.

Nel processo di valutazione è coinvolto, in modo propositivo e positivo, oltre al Parlamento, al PAC ed al NAOD, anche il Governo⁸⁴.

⁷⁹ Il *Rigsrevisionen* è diretto da un *Auditor general* assistito da quattro vice, un capo segreteria ed un direttore del personale; i dipendenti della struttura sono invece un totale di 270. L'*Auditor* generale è nominato dal Presidente del *Folketinget* su proposta del *Public Account committee*, con il parere favorevole della Commissione per il Regolamento (*Standing order Committee*).

⁸⁰ A garanzia della propria autonomia il NAOD può determinare autonomamente gli oggetti del procedimento di revisione, nonché le procedure di revisione da adottare per ciascun oggetto di controllo.

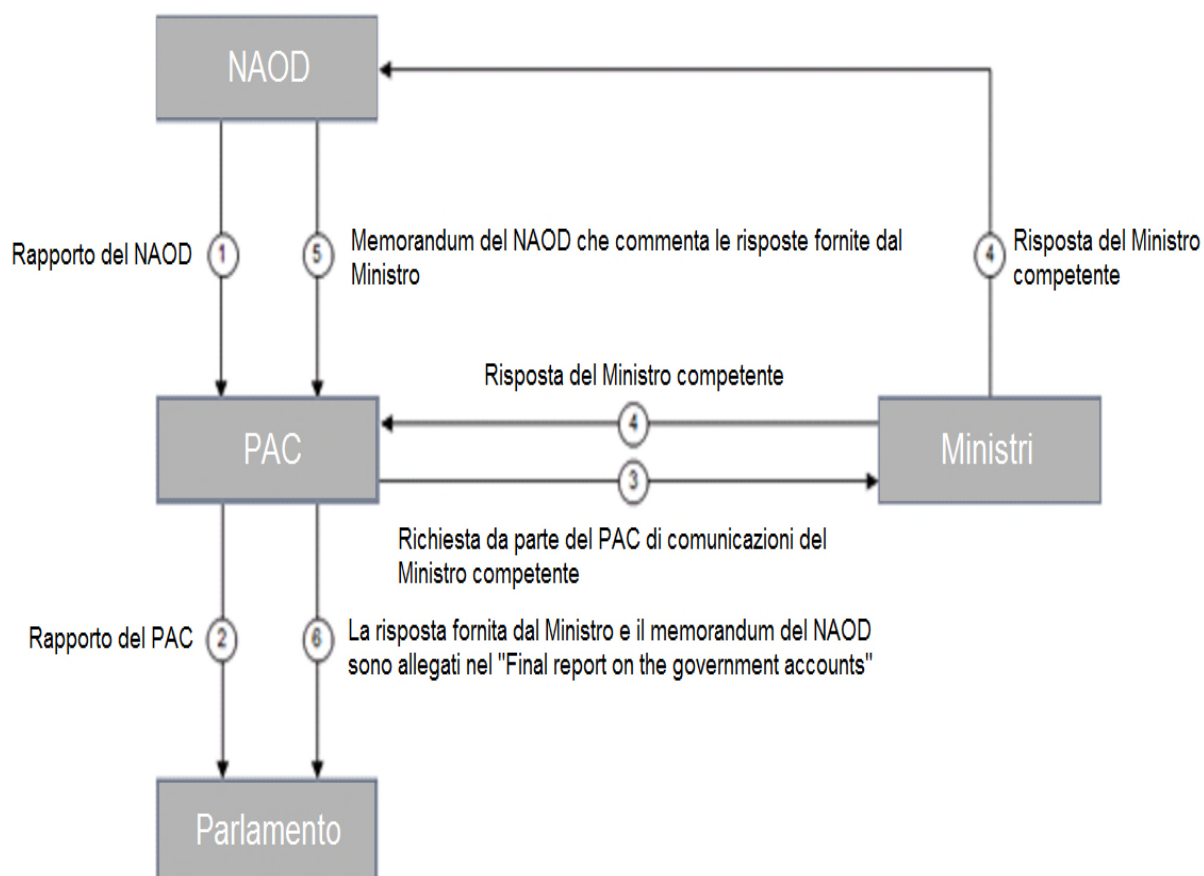
⁸¹ Coi l'articolo 3 del *The Auditor General Act*: « *The audit shall verify the correctness of the accounts and the compliance of the transactions covered by the financial reporting with the appropriations granted, statutes, other regulations, agreements and usual practice. Furthermore, an evaluation shall be made as to whether sound economic management has been applied to the administration of the funds and running of the operations covered by the accounts* ».

⁸² *Rigsrevisionen, The impact of better regulation and simplification*, February 2007, RB A501/07, disponibile all'indirizzo: <http://uk.rigsrevisionen.dk/media/1889510/7-06.pdf>.

⁸³ *Ibidem*, p. 6.

Il NAOD, infatti, riporta i risultati del controllo annuale e degli approfondimenti più rilevanti al PAC. Entrambi, poi, inoltrano ai singoli Ministeri le loro raccomandazioni, che devono rispondere alle osservazioni in un tempo che va dai due ai cinque mesi, indicando quali soluzioni i Dipartimenti adotteranno per seguire le raccomandazioni.

Il PAC pubblica infine, sulla base del *report* del NAOD e delle spiegazioni dei Ministri, una relazione al Parlamento, il cosiddetto *Final report on the Government account*, che forma la base dell'approvazione parlamentare del rendiconto.



Procedura di controllo della gestione finanziaria in Danimarca (Trad. red.)⁸⁵.

⁸⁴ Cfr. gli articoli 17 e 18 dell' *Auditor General Act*.

⁸⁵ Lo schema originale è allegato al documento informativo disponibile sul sito del NAOD all'indirizzo: <http://uk.rigsrevisionen.dk/legislation/follow-up-procedure/>.

4.2. La valutazione *ex post* degli effetti delle politiche pubbliche

Come accennato, nel corso degli ultimi quindici anni gli attori istituzionali che svolgono una valutazione *ex post* degli effetti delle politiche pubbliche, ciascuno in uno specifico ambito di competenza, sono decisamente aumentati, parallelamente allo sviluppo delle corrispondenti politiche di semplificazione.

Storicamente, un vero pioniere della valutazione *ex post* degli effetti delle politiche pubbliche è stato il già citato *Danish International Development Assistance* (DANIDA), un Dipartimento del Ministero degli esteri incaricato di sviluppare le politiche di cooperazione per i paesi in via di sviluppo⁸⁶.

Il DANIDA prima del 1982 effettuava una valutazione di singoli progetti o programmi. Successivamente, nel 1982, è stata istituita un'unità indipendente per la valutazione *ex post* delle politiche pubbliche - oggi *Evaluation Office* - che costituisce una delle esperienze più rilevanti nel panorama internazionale⁸⁷.

Negli oltre trent'anni di esperienza, l'*Evaluation Office* (di seguito EVAL) ha accumulato una notevole competenza sia di merito che, soprattutto, di metodo. Mentre agli inizi la valutazione degli effetti era concentrata su singoli progetti e su valutazioni di medio termine, successivamente è stato aumentato il numero di valutazioni tematiche e di settore, con particolare attenzione agli strumenti ed alle modalità di comunicazione dei risultati ai cittadini. Infatti, se la valutazione degli effetti di una politica costituisce uno strumento fondamentale per esaminarne il successo ovvero le criticità, è parimenti considerato essenziale assicurare agli attori politici, ai cittadini ed ai Paesi *partner* gli strumenti per consentire loro di valutare i risultati.

Attualmente il processo valutativo, come si può evincere dagli schemi di sintesi pubblicati nel sito istituzionale del Ministero degli affari esteri, ed in particolare dal *report* 2016 del DANIDA⁸⁸, è molto articolato e suddiviso in tre fasi.

⁸⁶ Tutti i report prodotti dal DANIDA sono disponibili sul sito istituzionale, all'indirizzo: http://um.dk/en/danida-en/results/eval/Eval_reports/.

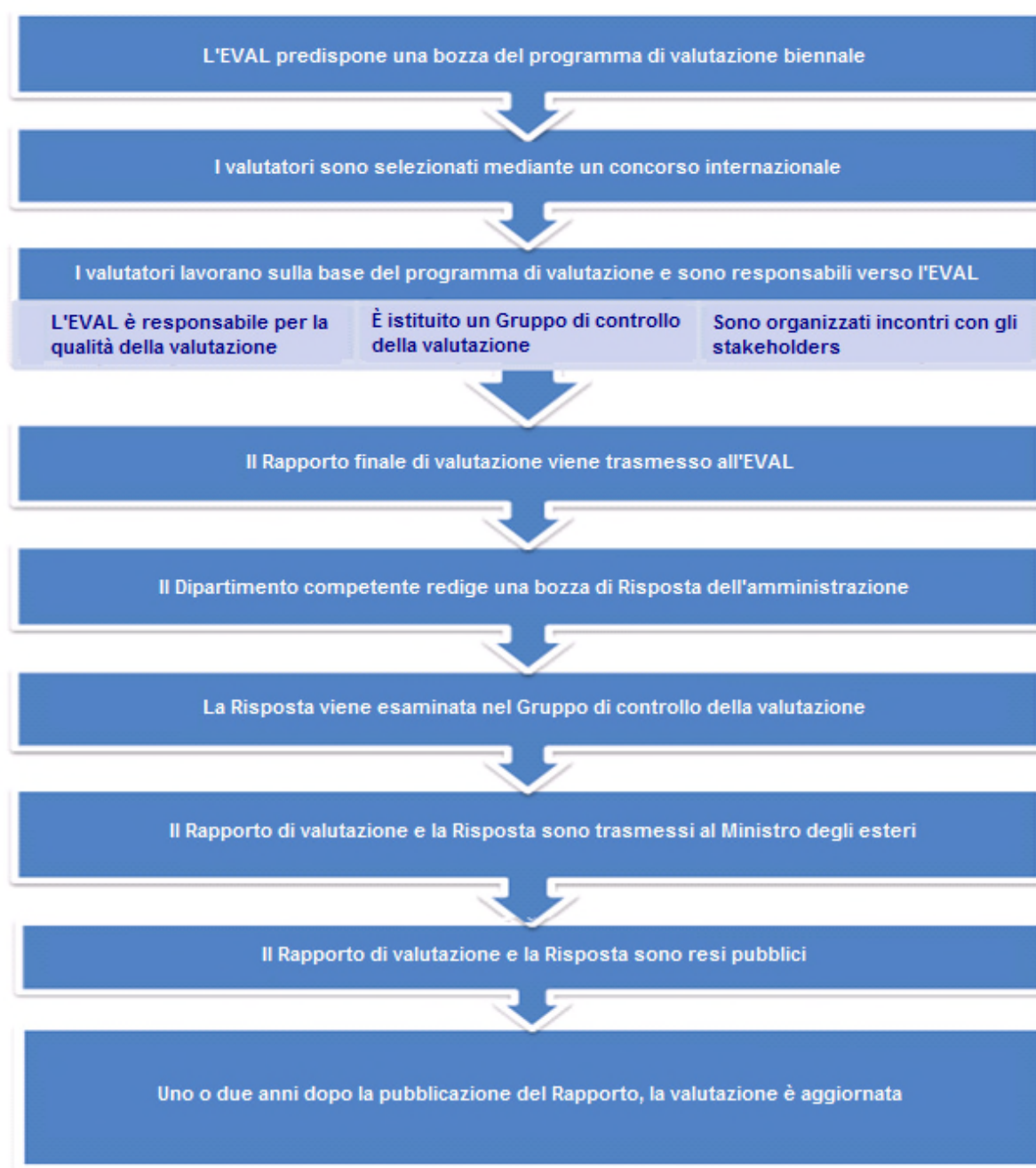
⁸⁷ A. La Spina/E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 300.

⁸⁸ Il documento *Evaluation Policy for Danish Development Cooperation, February 2016*, è disponibile all'indirizzo: <http://um.dk/en/danida-en/results/eval/reference-documents>.

Nella prima fase cosiddetto preparatoria, l'EVAL pianifica un programma di valutazione di durata biennale in relazione a una determinata politica (ad esempio, uno fra i *report* più recenti riguarda la valutazione dei contributi del Fondo danese per i cambiamenti climatici ai Paesi in via di sviluppo); il programma di valutazione è trasmesso alla Commissione affari esteri e, dopo l'esame parlamentare, è approvato dal Ministro della cooperazione internazionale.

La seconda fase, cosiddetta di implementazione, è la fase di valutazione vera e propria, che viene affidata di volta in volta ad esperti esterni, scelti in base alla loro competenza professionale, indipendenza ed esperienza in relazione allo specifico oggetto di analisi. In questo stadio, l' EVAL ha solo un ruolo di controllo, assicurandosi che la valutazione sia svolta secondo i criteri internazionali ed in conformità al programma approvato.

La terza fase è quella in cui i risultati della valutazione sono pubblicati e messi a disposizione dei cittadini e degli *stakeholder* per commenti. Successivamente alla pubblicazione, ogni due anni, l'EVAL si occupa dell'eventuale aggiornamento dei dati relativi all'oggetto della valutazione.



Il processo di valutazione *ex post* delle politiche di cooperazione e di sviluppo (Trad. Red.)⁸⁹

⁸⁹ Così nell'Annesso 1 del *report*, *Evaluation policy for Danish development cooperation*, cit.

La competenza per la valutazione *in itinere* ed *ex post* del programma di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese è invece della *Danish Business Authority* (DBA), che come si è visto è un'Agenzia per il commercio posta sotto il controllo del Ministero del commercio e dell'industria.

Al suo interno è istituita un'apposita divisione per la *better regulation*: a tale divisione, come già ricordato in precedenza, a partire dal 2002, è stato affidato il compito di stimare *ex ante* gli oneri amministrativi per le imprese recati da nuovi progetti di legge, e successivamente, nel 2005, anche la valutazione degli effetti degli oneri amministrativi sull'attività delle imprese medesime⁹⁰.

Con riferimento al raggiungimento degli obiettivi di *better regulation*, i Ministri relazionano due volte l'anno alla DBA sullo stato dei progetti in materia di semplificazione e sugli oneri amministrativi previsti dalla normativa. La DBA, di converso, assiste i Ministri nell'identificazione delle aree di semplificazione, nella valutazione dei risparmi per le imprese a seguito della semplificazione e ne coordina l'attività con particolare riguardo al portale per la registrazione degli oneri delle imprese (*cfr.* 3.2).

Riguardo al piano di semplificazione dei costi per le imprese 2001-2010, la DBA ha effettuato misurazioni *ex ante* ed *ex post* sul modello dei costi standard (SCM) dell'OCSE⁹¹.

La valutazione *ex post* dei programmi di deburocratizzazione, invece, era stata inizialmente affidata al KREVI (*Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut*), istituito nel 2006 come un organismo indipendente finanziato dallo Stato con competenze nella promozione dell'efficienza e della qualità nei governi locali. Attualmente tale controllo, effettuato secondo il metodo VAKKS, è di competenza del KORA (per approfondimenti si rinvia al paragrafo 3.2).

Infine, specialmente negli ultimi anni, il modello danese della valutazione *ex post* si è ulteriormente rafforzato. In particolare, nel 2012, sono stati inseriti nella cornice della *better regulation* i *Danish Economic Council* (DEC).

⁹⁰ *Better Regulation in Europe*, Denmark 2010, OECD Publishing, Paris, 2010, p. 50.

⁹¹ OECD (2015), *Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Companion to the OECD REgulatory Policy - Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015, p. 230.

I DEC sono due comitati consultivi indipendenti competenti per la valutazione in materie economiche ed ambientali (rispettivamente, *Economic Council* ed *Environmental Economic Council*) presieduti da un unico Consiglio di presidenza composto da quattro professori universitari in materia economica.

L'*Economic Council* era stato istituito per legge già nel 1962, con il compito di assicurare analisi indipendenti ai soggetti politici; composto da 26 membri rappresentanti delle imprese, dei lavoratori, della Banca centrale e del Governo danese si riunisce due volte l'anno in relazione a specifiche indicazioni del Consiglio di presidenza.

L'*Environmental Economic Council* è stato istituito per legge solo nel 2007⁹² ed è composto da 24 membri rappresentanti delle imprese, dei lavoratori, delle ONG e del Governo danese, e si riunisce una sola volta l'anno.

I *report* prodotti da entrambi i Consigli sono, per via di prassi, presentati dal Consiglio di presidenza alla Commissione parlamentare competente per materia.

Dal 2014 la legge ha attribuito al Consiglio di presidenza dei DEC anche la funzione di *Fiscal Watch Dog*; per questo il Consiglio di presidenza è obbligato a presentare una relazione annuale al Parlamento di valutazione delle finanze pubbliche in relazione alla politica fiscale di lungo periodo.

5. CONCLUSIONI

Negli ultimi quindici anni, la Danimarca è riuscita, attraverso una graduale implementazione sia delle strutture amministrative sia dei metodi, a diventare uno dei Paesi *leader* nella valutazione delle politiche pubbliche.

L'esperienza della Danimarca sembra dimostrare che, nel lungo periodo, la pianificazione e la realizzazione di strutture e strumenti per la valutazione delle politiche pubbliche possono contribuire ad un incremento della competitività del "sistema-Paese":

⁹² L'*Environmental Economic Council* è stato istituito sulle ceneri del *Danish environmental assessment institute*, che è stata un istituto indipendente operante sotto la supervisione del Ministero dell'ambiente dal 2002 al 2007. Istituito per l'analisi ambientale ed economica costi/benefici, ha pubblicato una serie di *report* su questioni riguardanti economia ed ambiente (ad esempio, sulla questione del riciclo delle bottiglie in plastica), è definitivamente confluito nel *Danish Economic Council* a seguito di dure critiche alla qualità delle valutazioni prodotte.

nella classifica mondiale per la competitività stilata dalla Banca Mondiale nel 2015, la Danimarca si attesta al terzo posto, prima tra gli Stati europei.

Nella costruzione del sistema di valutazione delle politiche pubbliche, la Danimarca ha proceduto per gradi. L'approccio danese alle strategie di *better regulation* si è concentrato, in un primo momento, sul rafforzamento delle strutture di coordinamento in seno all'Esecutivo e sulla valorizzazione della programmazione politica e legislativa di medio termine. Dal 2001, invece, sono stati progressivamente implementati i metodi quantitativi di valutazione dei costi della legislazione, ed organizzate le competenze per la valutazione *ex ante* delle politiche di semplificazione normativa.

I programmi di semplificazione promossi dai Governi danesi hanno avuto ad oggetto la riduzione prima dei costi amministrativi delle imprese (2001-2010) e, a partire dal 2007, anche degli oneri amministrativi per gli enti territoriali ed i cittadini (programma di deburocratizzazione).

Sotto questo profilo, oggetto della valutazione *ex ante* è anzitutto il Programma annuale di Governo (*Law Programme*): ogni proposta contenuta nel programma, infatti, è prima sottoposta al vaglio delle strutture di coordinamento per le politiche di governo in materia di semplificazione e poi ad un'AIR rigorosa, che valuta, con il metodo dei costi *standard*, gli oneri amministrativi della regolazione nei confronti sia delle imprese (valutazione AMVAB) sia degli enti territoriali (valutazione VAKKS).

Alla stessa procedura di verifica d'impatto soggiacciono anche gli atti dell'Unione europea, rispetto ai quali il Parlamento esercita un controllo incisivo nella Commissione permanente per le politiche dell'Unione europea: questa è una delle ragioni per cui la Danimarca, un Paese europeo tra i più piccoli per dimensioni e popolazione, riesce comunque ad esercitare una forte influenza sull'agenda dell'Unione europea.

La valutazione *ex ante* degli effetti della legislazione, in cui il Governo ha un ruolo preponderante, è ad uno stadio molto avanzato.

Anche la trasparenza ed il controllo da parte dell'opinione pubblica delle politiche pubbliche sono, allo stato, pienamente garantiti. Nell'ultimo decennio sono infatti stati rafforzati gli strumenti di pubblicità e di consultazione pubblica, grazie soprattutto all'e-

government: nel 2005 è stato istituito il portale pubblico di consultazione, nel quale sono pubblicate e sottoposte alla valutazione dei cittadini tutte le proposte di regolazione presentate dal Governo; sono inoltre sempre resi pubblici nel sito del Parlamento tutte le AIR ed i rapporti di valutazione che sono inviati alla Camera.

Quanto alla valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, l'approccio danese si basa sull'attribuzione delle competenze a singoli organismi specializzati in un determinato settore. Peraltro, anche in questo campo, la Danimarca è stata uno dei Paesi che per primo ha introdotto la valutazione *ex post*: presso il Dipartimento per la cooperazione e lo sviluppo del Ministero degli affari esteri (DANIDA) sono state svolte valutazioni d'impatto delle politiche di cooperazione internazionale fin dagli anni '80.

Attualmente la verifica *ex post* degli effetti delle politiche pubbliche è suddivisa tra diversi organismi, ognuno competente per un determinato settore - l'Autorità per il Commercio, ad esempio, valuta le politiche di riduzione dei costi per le imprese - nel complesso, tale organizzazione si è comunque rivelata efficace⁹³, anche se da più parti è stato auspicato un maggiore coordinamento tra le strutture incaricate della valutazione *ex post*.

La criticità maggiore del sistema danese, infatti, è la mancanza di coordinamento tra tutti gli attori istituzionali durante il ciclo complessivo di valutazione della politica pubblica.

Infine, se è stato raggiunto un significativo livello di coordinamento nella fase di valutazione *ex ante* da parte delle strutture del Governo, il Parlamento riveste ancora un ruolo marginale sia nella fase *ex ante* che nella valutazione *ex post*, che non riesce a recuperare appieno nell'esercizio della sua funzione di controllo: come alcuni osservatori internazionali hanno ipotizzato, il pieno coinvolgimento della Camera rappresentativa nel processo di valutazione potrebbe rappresentare un sicuro rafforzamento del percorso di *better regulation* danese.

⁹³ Cfr. C. Cordova-Novion/S. Jacobzone (2011), *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 19, OECD Publishing, Paris, 2011, p. 27.

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*
- n. 12. Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR) - aprile 2016*
- n. 13. L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca - aprile 2016*
- n. 14. L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo - aprile 2016*