

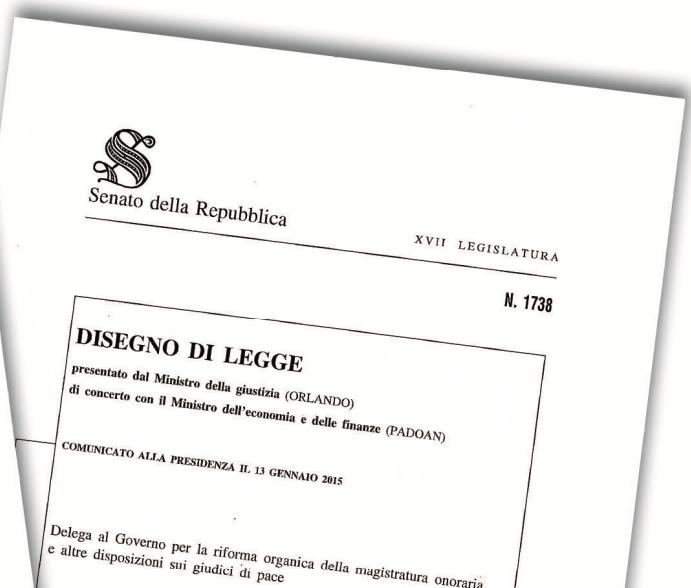


Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità
degli Atti normativi

XVII legislatura

L'analisi d'impatto della regolazione in Messico



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi d'impatto della regolazione in Messico*, a cura di Andrea Carboni, aprile 2016.

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. L'ORDINAMENTO GIURIDICO DEGLI STATI UNITI MESSICANI	6
2.1. L'ordinamento costituzionale	6
2.2. L'ordinamento amministrativo e giudiziario.	10
3. LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE	15
3.1. Il contesto di adozione delle riforme economiche e l'introduzione di programmi di valutazione delle politiche pubbliche.	15
3.1.1. <i>L'analisi di impatto della regolazione ex ante</i>	20
3.1.2. <i>In particolare: la COFEMER</i>	23
4. LA VALUTAZIONE <i>EX POST</i>	25
5. CONCLUSIONI	28

1. INTRODUZIONE

Gli Stati Uniti Messicani hanno da tempo realizzato un sistema di controllo della regolazione tra i più avanzati in chiave comparata, basato su un ricorso diffuso all'analisi di impatto della regolazione. Le ragioni che hanno spinto il Governo federale a promuovere uno sforzo così intenso sul piano della qualità della regolazione derivano da molteplici fattori: in primo luogo, il carattere policentrico dell'ordinamento messicano ha determinato la necessità di assicurare un maggior ordine ad un quadro normativo reso di difficile consultazione da una fitta rete di sovrapposizioni di atti di differente provenienza e di differente rango normativo.

In secondo luogo, la necessità di assicurare uno sviluppo ad aree del Paese caratterizzate da sacche di povertà ed arretratezza ha incentivato l'interesse degli Esecutivi che si sono succeduti negli ultimi quarant'anni verso strumenti più precisi e affidabili di valutazione, misurazione e monitoraggio dei risultati, con particolare riguardo agli aspetti connessi allo sviluppo economico ed alla protezione sociale.

Il carattere fortemente accentuato delle competenze federali del sistema messicano ha consentito al Governo federale di porre in essere in tempi relativamente brevi una struttura di controllo unitario della qualità e della adeguatezza delle analisi di impatto della regolazione, anche attraverso l'emanazione di una normativa stringente e la previsione di sanzioni rigorose in caso di inadempimento rispetto agli obblighi stabiliti. Le amministrazioni e le agenzie di regolazione che intendano predisporre uno schema di atto normativo, di qualunque tipologia e livello gerarchico, sono infatti tenute a sottoporlo, corredata da una specifica analisi di impatto della regolazione, redatta secondo i criteri tecnici e i requisiti richiesti, alla *Comision Federal de Mejora Regulatoria*, incardinata nel Ministero del commercio e industria. La Commissione, abitualmente indicata dall'acronimo COFEMER ed istituita sul modello dei *Regulatory oversight bodies*¹, esamina la documentazione e tutte le analisi di impatto, fornendo suggerimenti e chiedendo eventuali correzioni e integrazioni. Come si evince già da questa prima descrizione sommaria, il punto di forza del sistema di analisi di impatto è costituito dalla presenza di una struttura di coordinamento unitaria, volte a rendere omogenei i criteri di redazione ed il metro di valutazione.

D'altro canto, la forma di governo ancora fortemente incentrata sul ruolo dell'Esecutivo federale ha sinora limitato la predisposizione di strumenti di impatto della regolazione ai soli provvedimenti di provenienza *lato sensu* dell'Esecutivo e non ha sinora interessato in modo significativo lo svolgimento dell'attività parlamentare.

Come si cercherà di evidenziare nel corso dell'esposizione, il sistema di controllo e promozione della qualità della regolazione messicano è fortemente connaturato al suo ordinamento costituzionale e amministrativo, che attribuisce agli organismi di regolazione non tanto un'attività normativa quanto piuttosto un'attività strutturalmente amministrativa,

¹ Per un approfondimento sul ruolo di tali organismi si rinvia a WIENER J. B., ALEMANNO A., *Comparing regulatory oversight bodies across the Atlantic: the Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU*, in Comparative Administrative Law, 2010 .

con la conseguente applicazione anche a tale attività delle categorie delle forme e dei tempi propri del procedimento amministrativo. Al contempo si cercherà infine di evidenziare come il carattere innovativo ed avanzato delle procedure elaborate dall'esperienza messicana in ordine alle analisi di impatto siano ancora oggi per la maggior parte incentrate sull'analisi *ex ante*.

2. L'ORDINAMENTO GIURIDICO DEGLI STATI UNITI MESSICANI

2.1. L'ordinamento costituzionale

Il Messico rappresenta uno dei più articolati e importanti esempi di Stato federale sin dal 1824, anno nel quale fu adottata la prima Costituzione all'esito del travagliato processo di conquista dell'indipendenza dalla Spagna². Con la sola breve parentesi della Costituzione del 1843 l'impronta federalista ha caratterizzato fino a oggi l'ordinamento messicano, tanto da costituirne uno dei pilastri fondamentali.

Le ragioni storiche dell'opzione federalista poggiano in primo luogo sull'estensione territoriale estremamente vasta - all'epoca il Messico vantava un'area che si estendeva dall'Oregon al centro-America - che aveva determinato la necessità di circoscrivere le aree amministrative in Deputazioni provinciali. Attualmente il Messico è una Repubblica federale che si compone, anche a seguito della recentissima riforma che ha portato all'abolizione del Distretto federale di Città del Messico, di 32 Stati.

Il fondamento costituzionale del sistema federale messicano si fonda sul combinato disposto degli articoli 2 e 40 della Costituzione del 1917: il primo stabilisce il principio dell'unità ed indivisibilità della nazione messicana, mentre il secondo dichiara "volontà del popolo messicano di costituirsi in una Repubblica rappresentativa, democratica, federale, composta da Stati liberi e sovrani per tutto ciò che concerne il proprio regime interno, e tuttavia uniti in una federazione" fondata sulla Costituzione.

I due principali livelli di governo fissati dalla Carta fondamentale messicana sono rappresentati dalla Federazione, con i suoi poteri e le sue specifiche competenze, e dai singoli Stati federati, dotati di autonomia costituzionale, politica ed amministrativa, posti tra di loro in posizione paritaria. L'organizzazione politica delle entità federate è regolata direttamente, nelle sue linee fondamentali, dall'articolo 116 della Costituzione, che affida il potere esecutivo a un Governatore eletto a suffragio universale per un mandato massimo di sei anni, mentre il potere legislativo è affidato a un organo rappresentativo monocamerale, per la cui composizione la Costituzione prevede una soglia minima di deputati a seconda del numero degli abitanti di ciascuna entità federata³.

Come si è accennato in precedenza, recentemente è entrata in vigore la riforma che prevede l'abolizione del Distretto federale di Città del Messico, che ha ufficialmente cambiato la propria denominazione con l'entrata in vigore del decreto del 30 gennaio 2016,

² La Costituzione del 1824 fu particolarmente significativa non solo in quanto già recante i principi dello stato federale, ma anche per una serie di intuizioni e innovazioni che saranno successivamente riprese e sviluppate nelle Costituzioni messicane successive. V. in particolare sul punto VARANO V., BARSOTTI V., *La tradizione giuridica occidentale*, Torino, 2014, pp. 503 e ss.

³ Senato della Repubblica, *Le costituzioni federali di civil law dell'America Latina (Prima parte): gli Stati Uniti Messicani*, in https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1744&newsletter_numero=164

con il quale sono state derivate e riformate numerose disposizioni della Costituzione politica del 1917. L'ordinamento del Distretto federale, pur essendo in buona sostanza assimilato a quello degli altri Stati membri, se ne differenziava per alcuni aspetti, fra i quali, in particolare, la perimetrazione delle competenze. Nel territorio del Distretto coesistevano infatti sia il Congresso dell'Unione che l'Assemblea dei rappresentanti locale, disciplinata dal testo previgente dell'articolo 122 della Costituzione⁴.

In generale, influenzato, a partire dall'adozione della Costituzione del 1857, dal modello statunitense, il sistema messicano, è fondato su una Costituzione rigida, per la cui modifica occorre attivare un procedimento speciale: l'articolo 135 stabilisce che le integrazioni o modifiche della Costituzione devono essere deliberate dal Congresso dell'Unione con il voto di due terzi dei membri presenti, e approvate a maggioranza degli Stati. E' inoltre previsto uno specifico organo, denominato "*Potere revisore della Costituzione*" composto dal legislatore federale e dagli organi legislativi locali, collocato a metà strada, da un punto di vista gerarchico, tra potere costituente e potere costituito.

Occorre inoltre considerare che tanto la caratteristica della rigidità della Costituzione messicana, quanto il sistema di revisione da essa previsto debbono essere interpretati alla luce del principio di "inviolabilità della Costituzione" stabilito all'articolo 136, in base al quale essa "non perderà la sua forza e la sua validità anche se per un evento rivoluzionario la sua osservanza dovesse interrompersi. Nel caso in cui per un qualsiasi sconvolgimento dell'ordine pubblico si stabilisca un Governo contrario ai principi in essa sanciti, non appena il popolo abbia riacquistato la propria libertà, la sua osservanza sarà ristabilita e conformemente ad essa e alle leggi che la attuano saranno giudicati sia coloro che hanno partecipato al governo costituito dalla rivolta quanto coloro che vi hanno collaborato".

Il principio della divisione dei poteri è sancito nell'articolo 49 della Costituzione, in base al quale "il potere supremo della Federazione è diviso, nel suo esercizio, in legislativo, esecutivo e giudiziario. Non si possono cumulare due o più di questi poteri in una sola persona o gruppo, né affidare il potere legislativo a un individuo, ad eccezione dei poteri straordinari concessi all'Esecutivo dell'Unione" nei casi previsti dall'articolo 29 della stessa Costituzione⁵.

La peculiarità del sistema messicano va pertanto individuata nel concetto che il potere è sempre inteso quale fatto in sé unitario: semmai ad essere oggetto di forme di divisione e bilanciamento è esclusivamente l'esercizio del potere stesso. La Costituzione

⁴ L'Assemblea dei rappresentanti aveva carattere "semilegislativo", in quanto non dotata di ambiti di competenza specifica, ma limitata agli ambiti non regolati dalla legislazione federale. Il carattere riduttivo dei poteri attribuiti all'Assemblea dei rappresentanti del Distretto federale aveva portato ampia parte della dottrina a sostenere la "necessità di intraprendere una nuova riforma che consenta agli abitanti del D.F. di disporre di un sistema pienamente democratico all'interno del quale esercitare in modo integrale i propri diritti". CARPIO J., CARBONELL M., *Diritto costituzionale messicano*, Torino, 2009, p. 90.

⁵ Art. 29: "*En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde*".

sancisce inoltre un principio di *collaborazione* tra le branche del potere, il che significa che ciascuna esercita parte di un potere o funzione⁶, che resta però concepito, almeno in termini astratti, nella sua unitarietà. Ciò ha determinato l'affermarsi di un sistema estremamente elastico, nel quale frequenti sono le possibilità di sovrapposizione tra distinti centri di esercizio del potere, soprattutto per quanto riguarda le funzioni del capo del Governo federale. Il Presidente, infatti, eletto direttamente dal popolo per un mandato di sei anni non rinnovabile, assomma competenze estremamente vaste, compresa l'iniziativa legislativa (ad esclusione delle materie di spesa e di bilancio) e il potere di voto, con ciò esercitando un ruolo molto penetrante nell'ambito della legislazione; rappresenta la massima autorità dell'Esecutivo in quanto assomma le cariche di Capo di stato e di Governo, nomina e rimuove a propria scelta i componenti del Governo e non è politicamente responsabile - né lo sono i Ministri - dinanzi al Congresso, dal quale è peraltro del tutto indipendente, essendo egli stesso dotato di un'investitura popolare diretta. Il voto sospensivo può essere superato da parte del Congresso dell'Unione solo mediante una nuova approvazione del disegno di legge, a maggioranza qualificata dei due terzi.

Tuttavia il Presidente non può - e neppure i Ministri - far parte del Congresso né scioglierlo, così come il Congresso non può, per converso, sfiduciare il Presidente⁷. È inoltre il Capo delle Forze armate e della sicurezza interna del Paese e rientra pertanto nei suoi poteri dichiarare la guerra e intervenire militarmente in caso di invasione esterna o di conflitto interno a uno Stato membro dell'Unione⁸.

Il Parlamento degli Stati uniti messicani è bicamerale e si compone della Camera dei deputati e del Senato.

La composizione, i poteri e gli ambiti di competenza dei due rami del Congresso sono disciplinati dagli articoli da 50 a 79 della Costituzione. In particolare, il Senato è composto da 128 membri, dei quali 96 designati mediante elezione diretta, mentre i restanti sono ripartiti su base proporzionale; la Camera dei deputati si compone di 300 membri designati per un triennio, con elezione diretta, ed i restanti ripartiti, anche in questo caso, su base proporzionale.

L'articolo 76 della Costituzione disciplina le competenze esclusive del Senato, tra le quali risulta di particolare importanza il controllo della politica estera condotta dall'Esecutivo federale, in base alle relazioni presentate annualmente al Congresso dal Presidente e dal Ministro competente, nonché la ratifica dei trattati internazionali e degli accordi diplomatici conclusi dal Governo.

Il Senato provvede inoltre a ratificare le nomine effettuate dal Presidente della Repubblica, lo autorizza ad effettuare interventi militari, nonché a consentire la presenza di flotte di Paesi stranieri nelle acque territoriali quando queste si protraggano per più di un mese. Sempre tra le competenze esclusive, risulta di particolare rilevanza il potere di dichiarare il "venir meno dei Poteri" in uno Stato della federazione e la nomina di un Governatore provvisorio.

L'articolo 74 della Costituzione disciplina a sua volta le competenze esclusive della Camera dei deputati, consistenti: nell'adozione della solenne dichiarazione con cui si

⁶ CARPIO J., CARBONELL M., *Diritto costituzionale messicano*, cit., p. 56.

⁷ *Ibidem*, p. 142.

⁸ Senato della Repubblica, *Le costituzioni federali di civil law dell'America Latina*, cit.

proclama l'elezione del Presidente, dichiarata dal Tribunale elettorale del potere giudiziario della Federazione; nel coordinamento e nella valutazione delle funzioni dell'Ente superiore di controllo della Federazione, nonché nella funzione annuale di controllo dei conti pubblici attraverso l'esame, la discussione e l'approvazione del bilancio annuale di spesa della Federazione. La Camera è altresì competente in ordine alla scelta di procedere contro i dipendenti pubblici presunti responsabili della commissione di un reato, nonché riguardo alle accuse mosse contro i funzionari pubblici, in qualità di organo di accusa nei processi politici promossi nei loro confronti.

È opinione diffusa che la competenza esclusiva più importante assegnata alla Camera dei deputati consista nel cosiddetto "potere di bilancio", che si traduce nell'approvazione annuale della spesa prevista dal bilancio della Federazione e nel controllo, anch'esso su base annuale, delle finanze pubbliche⁹.

Di regola, ogni disegno di legge - che salvo limitate eccezioni può essere presentato indifferentemente presso l'uno o l'altro ramo - viene assegnato alla Commissione competente per materia, la quale esprime sul testo un parere che viene successivamente sottoposto all'Assemblea plenaria. Il disegno di legge è prima esaminato nel suo complesso e successivamente articolo per articolo; in caso di approvazione, viene trasmesso all'altro ramo del Congresso.

Qualora l'altro ramo del Congresso respinga il disegno di legge approvato in prima lettura, il ramo che lo ha esaminato per primo potrà approvarlo nuovamente, a maggioranza assoluta dei presenti, determinandone nuovamente la trasmissione all'altra Camera, la quale potrà a sua volta approvarlo a maggioranza assoluta, concludendo il procedimento, ovvero respingerlo, determinandone il venir meno per la sessione in corso.

In caso di modifica del testo, apportata nel corso di una lettura, si instaura tra i due rami un processo di *navette* parlamentare, che restringe l'esame presso la Camera di provenienza alle sole parti oggetto di modifica. Nel caso in cui tali modifiche non vengano accolte, il ramo che le ha proposte può rinunciarvi, determinando in tal modo una "doppia conforme"; oppure insistere su di esse, con deliberazione a maggioranza assoluta dei presenti: in tal caso si determina la decadenza del disegno di legge per la sessione in corso, a meno che i due rami non deliberino l'entrata in vigore del testo per le sole parti sulle quali non vi è disaccordo¹⁰.

Un ruolo rilevante è inoltre esercitato dalla Commissione permanente, che costituisce uno speciale organo del potere legislativo federale, per i periodi di chiusura delle sessioni del Congresso.

E' interessante rilevare come, assieme alla Costa Rica, il Messico risulti attualmente la sola democrazia a precludere la possibilità di un secondo mandato consecutivo ai deputati e ai senatori, il che, pur favorendo il ricambio dei titolari della rappresentanza politica, influisce sul livello di esperienza dei parlamentari¹¹.

⁹ *Ibidem*, p. 173.

¹⁰ Cfr. Senato della Repubblica - Servizio studi, *Le camere alte nei Paesi extraeuropei*, 2014, p. 91.

¹¹ Direzione generale delle politiche esterne dell'Unione europea, *Nota sulla situazione politica ed economica del Messico e sulle sue relazioni con l'Unione europea*, 2008, p. 7.

2.2. L'ordinamento amministrativo e giudiziario.

L'amministrazione pubblica federale degli Stati Uniti messicani è disciplinata dall'articolo 90 della Costituzione, in base al quale essa si divide in amministrazione centralizzata e amministrazione parastatale. Un'apposita legge organica (LOAPF)¹² stabilisce i criteri di ripartizione degli affari amministrativi della federazione ponendoli, a seconda della rilevanza e della tipologia, a carico dei Ministeri e dei vari dipartimenti amministrativi nei quali si articolano. Inoltre, la stessa legge organica definisce una serie di requisiti generali per la creazione di ulteriori enti parastatali e per l'intervento del Governo federale nel loro funzionamento.

L'amministrazione federale centralizzata è costituita dalla Presidenza della Repubblica, dai Ministri (Segretari di Stato), dai Dipartimenti amministrativi, nonché dalla Consulenza giuridica del Presidente della Repubblica. In particolare, la LOAPF prevede attualmente 16 Ministeri (Segreterie di Stato), tra i quali sussiste una relazione di piena equiordinazione: interno, affari esteri, difesa, marina, finanza e credito pubblico, programmazione economica, patrimonio e sviluppo industriale, commercio, agricoltura, allevamento, sviluppo rurale e pesca, comunicazioni e trasporti, insediamento umano e opere pubbliche, pubblica istruzione, salute e assistenza, lavoro e previdenza sociale, riforma agraria, territoriale e urbana, turismo e consulenza giuridica dell'Esecutivo federale¹³.

Le segreterie dei Dipartimenti di Stato, pur essendo dotate di personalità giuridica, sono considerate articolazioni dell'Esecutivo e ne esercitano le competenze per il tramite del Presidente della Repubblica, in quanto la legge le autorizza a rappresentarlo nei giudizi *de amparo*¹⁴.

La legge organica autorizza inoltre il Governo ad istituire Commissioni interministeriali permanenti o transitorie, alle quali possono prendere parte gli enti dell'amministrazione parastatale e stabilisce l'obbligo di collaborazione per ciascun Ministero e ciascun Dipartimento amministrativo, con l'espressa attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di risolvere eventuali conflitti di competenza che dovessero sorgere.

La pubblica Amministrazione parastatale è costituita da una serie di enti e organismi dotati di un certo grado di autonomia, quali le autorità e agenzie di regolazione, le aziende a partecipazione statale, gli istituti nazionali di credito, assicurazione e garanzia.

A livello decentrato, i singoli Stati messicani sono suddivisi in "liberi Municipi" che esercitano numerose competenze amministrative, quali ad esempio quelle in materia di servizi pubblici, sicurezza, viabilità, igiene e decoro urbano. Ulteriori attribuzioni possono

¹² Si tratta della *Ley Orgànica de la Administraciòn Publica Federal* (LOAPF) del 29 dicembre 1976, e successive modificazioni. Il testo della legge organica può essere consultato al seguente indirizzo: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_30dic15.pdf

¹³ Occorre tuttavia rilevare che alcune segreterie di Stato hanno mutato denominazione nel corso degli anni, anche a seguito di accorpamenti e modifiche ordinamentali. Ad esempio, nel 2013 la Pubblica sicurezza è stata incorporata nell'amministrazione dell'interno, mentre il ministero della riforma agraria è stato incorporato della Segreteria dello sviluppo agrario, territoriale e urbano.

¹⁴ Con tale espressione si indica una particolare tipologia di ricorso individuale diretto, che consente al cittadino di adire direttamente il Giudice costituzionale allo scopo di veder riconosciuti e tutelati i propri diritti fondamentali. Sul punto si veda in particolare TENA RAMIREZ F. *Derecho constitucional Mexicano*, Mexico, 1998, pp. 512 e ss.

essere esercitate, in collaborazione con il Governo federale, in materia di scuola, sanità, cultura e ambiente. In ogni caso, l'autonomia dei singoli Stati sul piano amministrativo resta tutelata dall'operare del "principio federale", che subordina formalmente la possibilità di intervento del Governo centrale nell'ambito territoriale e di competenza di un singolo Stato federato alla manifestazione di una specifica richiesta proveniente dal Parlamento o dal Governatore.

Tuttavia, per quanto i singoli Stati svolgano un ruolo non trascurabile soprattutto in ambito amministrativo attraverso i propri Municipi, occorre considerare che i Municipi stessi non sono titolari di un potere di imposizione fiscale diretta, ma dipendono integralmente dai trasferimenti disposti dal Governo federale, il che li pone, come è stato rilevato, in una posizione di dipendenza nei confronti del potere centrale¹⁵.

Con particolare riguardo ai criteri di riparto delle competenze, l'articolo 124 della Costituzione messicana stabilisce che tutte le facoltà che non siano state espressamente attribuite dalla Costituzione alla Federazione - letteralmente "ai funzionari federali" - si intendono riservate ai singoli Stati. L'elenco delle materie espressamente conferite alla Federazione, contenuto nell'articolo 73, non va tuttavia inteso in senso eccessivamente rigido: per quanto quasi mai applicato¹⁶, nel sistema messicano vige infatti il principio dei poteri impliciti, in virtù del quale al fine di assicurare la tutela del principio unitario la Federazione può esercitare il potere legislativo ogni qualvolta ciò sia ritenuto necessario per esercitare in concreto le competenze ad essa attribuite dalla Costituzione¹⁷.

Il sistema di riparto è reso inoltre complesso a causa di un fitto intreccio di criteri, variamente definiti dalla dottrina quali le competenze "coincidenti" o concorrenti, le competenze "coesistenti" nonché competenze attribuite in via principale o esclusiva, rispettivamente alla Federazione o ai singoli Stati membri. Segnatamente, le facoltà concorrenti, più propriamente denominate coincidenti, sono quelle esercitate simultaneamente dalla Federazione e dai singoli Stati. Non essendo espressamente previste nella Costituzione, la dottrina messicana ha preso a riferimento la giurisprudenza della Suprema Corte argentina, secondo la quale per stabilire la differenza che intercorre tra competenze concorrenti e coincidenti occorre rilevare che "il verbo concorrere significa contribuire a un fine, prestar aiuto, assistenza, influenza, dirigere due o più forze verso un medesimo obbiettivo e verso lo stesso scopo", definendo in tal modo le competenze coincidenti o simultanee, che sono distinte da quelle esercitate in via suppletiva da parte dei singoli Stati, in caso di inerzia della Federazione.

Tanto le competenze concorrenti quanto quelle coincidenti sono in ogni caso considerate alla stregua di deroghe al principio federale, in base al quale l'attribuzione di una facoltà all'Unione si traduce necessariamente nella soppressione della stessa in capo ai singoli Stati. L'ipotesi che una medesima competenza venga esercitata simultaneamente da due diverse autorità o giurisdizioni (competenza coincidente) o che venga esercitata in via provvisoria e suppletiva da una autorità o da una giurisdizione alla quale costituzionalmente non spetterebbe (competenza concorrente) può pertanto ammettersi solo come eccezione rispetto ai principi del sistema federale¹⁸.

¹⁵ FERRARI G.F., *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Roma, 2010, pp. 504-505.

¹⁶ CARPIO J., CARBONELL M., *Diritto costituzionale messicano*, cit., p. 56.

¹⁷ Cfr. NICOTRA I., *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2013, p. 334.

¹⁸ TENA RAMIREZ F. *Derecho constitucional Mexicano*, cit., p. 119-121.

Il fenomeno delle agenzie di regolazione, già peraltro presente nel sistema amministrativo messicano, ha avuto uno sviluppo assai rilevante a partire dagli anni Novanta, nell'ambito dei vasti processi di riforma avviati a partire dalla fine del decennio precedente¹⁹.

Nella maggior parte dei casi le agenzie messicane non costituiscono ancora un modello particolarmente significativo sotto il profilo dell'autonomia: per alcune di esse ci si limita a prevedere termini di durata prestabiliti stabiliti per il Presidente ed i componenti, nonché requisiti professionali e disposizioni volte a scongiurare eventuali dimissioni anticipate a seguito di contrasti di carattere politico. Per gran parte delle agenzie di regolazione la designazione dei vertici resta saldamente nelle mani del Ministro competente, senza alcuna forma di controllo parlamentare, con la sola eccezione della banca centrale.

La struttura delle varie agenzie può variare in maniera significativa: le più risalenti, quali quelle operanti nell'ambito finanziario, presentano caratteristiche organizzative differenti rispetto a quelle più recenti, con alcuni tratti distintivi che si sono tramandati sino ad oggi. Inoltre, non è inconsueto imbattersi in casi di sovrapposizione tra diverse agenzie regolatorie, così come tra Ministeri e agenzie, in taluni settori specifici. Da tali sovrapposizioni derivano spesso notevoli difficoltà per lo sviluppo della regolazione nei diversi settori²⁰.

Nel complesso, le agenzie di regolazione possono essere suddivise in quattro tipologie principali:

- **Dipartimenti ministeriali:** si tratta di organi comunque riconducibili al Governo centrale, ai quali non è pertanto attribuito lo *status* di enti a sé stanti. Sono governati direttamente dal Ministro competente, o da un vertice che risponde al Ministro del suo operato. Vengono finanziati attraverso il prelievo fiscale e rientrano nell'ambito della pubblica Amministrazione. Possono godere di forme di autonomia nell'esercizio di alcune funzioni di regolazione e possono anche godere di una considerevole autonomia nei confronti dei Ministeri;
- **Agenzie ministeriali:** si tratta di organi esecutivi, separati dal governo centrale, che possono essere dotati di autonomia finanziaria e gestionale. Possono essere soggetti a differenti discipline (in alcuni casi, ad esempio, non si applica la normativa relativa al pubblico impiego). Pur potendo esercitare ambiti di competenze anche piuttosto ampi, restano in ogni caso subordinate rispetto all'autorità del Ministro competente e all'intervento del relativo Ministero;

¹⁹ Sul punto si rinvia a CULEBRO MORENO J. E., LARRAÑAGA P. *The developement of the regulatory state in Mexico. From economic policy reform to institutional failure - Paper for The Standing Group on Regulatory Governance of the European Consortium for Political Research (ECPR) Fourth Biennial Conference on New Perspectives on Regulation, Governance and Learning*, 2012, p. 2, il quale in particolare osserva che: "The introduction of those regulatory agencies was established as part of a broader economic policy reform that included, on the one hand, the improvement of markets and public services efficiency, and on the other hand, a re-design of government by means of de-concentrated agencies, outside the hierarchy of the Secretaries of State and with an acceptable degree of technical autonomy and independence from political contingencies. Nevertheless, this effort to build a regulatory state has encountered so many difficulties to the extent of being considered an institutional reform failure".

²⁰ JORDANA J., *Autonomous regulatory agencies in democratic Mexico*, in *Law and business review of America*, 16 (4). 2010, p. 759.

- **Organì consultivi indipendenti:** corrispondono ad una specifica tipologia di agenzie incaricate di fornire una consulenza ufficiale e qualificata al Governo, ai centri di produzione normativa e aziende su specifiche regolamentazioni e aspetti connessi al comparto produttivo. L'agenzia può inoltre essere dotata del potere di pubblicare le proprie raccomandazioni. La possibilità per il decisore pubblico di discostarsi dai suggerimenti o dalle raccomandazioni di questo tipo di agenzia può variare a seconda dell'organo e della materia regolata;
- **Autorità di regolazione indipendenti:** sono organismi di diritto pubblico incaricati di disciplinare specifici aspetti di un settore produttivo. Sono caratterizzati da una gestione fortemente autonoma e il loro bilancio può essere posto sotto il controllo di un Ministero. In ogni caso, non vi è spazio per interventi di carattere politico o ministeriale nelle attività proprie dell'autorità. Al massimo tale intervento può consistere nel fornire suggerimenti su aspetti di politica generale piuttosto che su casi e settori specifici²¹.

Per quanto l'istituzione delle agenzie di regolazione, così come l'introduzione di una disciplina volta a rafforzare il grado di indipendenza di quelle già esistenti, abbia consentito di inserire un sistema di contrappesi rispetto al potere delle Segreterie di Stato, occorre considerare che il potere d'influenza dell'Esecutivo nei confronti di tali articolazioni resta comunque molto pronunciato, non solo sotto il profilo della determinazione e del trasferimento delle risorse finanziarie, ma in diversi casi anche sotto il profilo dell'attività svolta in concreto, risultando talvolta necessario che sia l'Esecutivo a dare attuazione alle determinazioni dell'agenzia di regolazione²².

Con riguardo al sistema giudiziario, l'articolo 94 della Costituzione stabilisce che il potere giudiziario dell'Unione federale viene esercitato dalla Suprema Corte di giustizia, dai Tribunali collegiali e unitari di circuito e dai Tribunali di distretto. L'amministrazione, il controllo e la disciplina del potere giudiziario della Federazione, ad eccezione della Suprema Corte di giustizia della nazione, sono competenza del *Consejo de la Judicatura Federal*.²³ A livello dei singoli Stati, il potere giudiziario viene invece esercitato dai Tribunali superiori di giustizia, che esercitano la propria giurisdizione in ambiti anche molto

²¹ OECD Reviews of Regulatory Reform, *Regulatory policy in Mexico - towards a whole-of-government perspective to regulatory improvement*, 2014, p. 120.

²² Si veda CALDAROZZI A., *L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano*, cit., p. 31: "In primo luogo, sono tuttora i Ministri a fissare le date degli incontri della maggior parte delle Agenzie; in casi rari lo fa il Presidente e ancora più di rado il senato. In secondo luogo, lo statuto giuridico delle Agenzie non ha sempre garantito la loro autonomia dai ministri. La maggior parte dei regolatori deve infatti sollecitare il proprio ministro affinché egli dia attuazione alle decisioni adottate. Inoltre, in molti casi le Agenzie sono carenti per ciò che riguarda la trasparenza dei processi decisionali e l'individuazione delle relative responsabilità. Ancora, la creazione di questa rete di Agenzie ha certamente comportato una innovazione, che però è parziale priva di un disegno organico ed esplicito. Infine, le prospettive più attraenti in termini di guadagno e prestigio offerte dalle agenzie hanno ridotto la capacità delle burocrazie ministeriali di reclutare professionisti della regolazione di elevata qualità".

²³ CALDAROZZI A., *L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano*, in *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, a cura di Radaelli C.M., Catanzaro, 2001, p. 36.

diversi, quali quello civile, penale, commerciale, del diritto di famiglia, dell'infanzia ed in tutti gli altri settori espressamente previsti dalla legge²⁴.

Il *Consejo de la Judicatura Federal* (Consiglio della magistratura federale)²⁵, introdotto nell'ordinamento costituzionale messicano a seguito delle riforme approvate nel 1994, poi nuovamente modificate nel 1999, è composto da sette membri, tra i quali il Presidente della Corte suprema, con funzioni di Presidente. Tre componenti sono nominati dalla Corte suprema, due dal Senato e uno dal Presidente della Repubblica.

La finalità di tale organo, posto ad un livello sostanzialmente equiparato rispetto alla Corte suprema, è evidentemente quella di garantire il libero svolgimento dell'attività dei magistrati sotto il profilo dell'indipendenza, della trasparenza, degli avanzamenti di carriera e dei meccanismi di attribuzione degli incarichi e delle eventuali responsabilità per la propria condotta.

In sintesi, il carattere policentrico del sistema di produzione normativa messicano comporta inevitabilmente una certa complessità di funzionamento. Occorre infatti considerare, in primo luogo, che le competenze sul piano della regolazione sono organizzate e ripartite nell'ambito del settore pubblico generale; inoltre, nel sistema messicano il concetto di "regolazione" è sostanzialmente inteso nel senso di attuazione e di implementazione per via regolamentare delle disposizioni legislative ed è governato dai principi del diritto amministrativo e dalle relative regole sul procedimento.

Come abbiamo avuto modo di accennare in precedenza, la fondamentale bipartizione nella quale si articola l'organizzazione del sistema amministrativo messicano si basa sulla distinzione tra pubblica amministrazione federale e decentrata (cosiddetta parastatale). Gli organi di maggior rilevanza dell'amministrazione "centralizzata" sono le Segreterie di Stato, le quali tuttavia, al fine di realizzare un servizio più efficace ed efficiente, nel proprio ambito di competenza possono - come già accennato - costituire articolazioni "deconcentrate" (*órganos descentrados*), alle quali sono attribuite specifiche competenze in materia²⁶.

Indipendentemente dalle specifiche garanzie di indipendenza, le agenzie di regolazione sono annoverate proprio tra gli "organi decentrati" dell'amministrazione pubblica federale: tanto ciò è vero che esse, come rilevato in dottrina, "condividono il destino costituzionale" del Capo dell'Esecutivo.

Il fondamento dell'attività di regolazione conferita al Governo federale si rinviene direttamente all'articolo 89 della Costituzione, che attribuisce espressamente al Presidente della Repubblica il compito di promulgare e dare esecuzione alle leggi approvate dal Congresso dell'Unione, garantendone la piena osservanza nell'ambito amministrativo. Sotto questo aspetto, occorre sottolineare ancora una volta che questo sistema qualifica come "regolamentari" tali competenze: ecco perché nella cultura costituzionalistica messicana si

²⁴ V. anche CARPIO J., CARBONELL M., *Diritto costituzionale messicano*, cit., p. 197 e ss.

²⁵ Cfr. PIZZORUSSO A., *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1998, p. 239.

²⁶ Art. 17 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos descentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

registra la percezione di un rapporto di stretta analogia tra il concetto di "regolamentazione", intesa come specifica modalità di sviluppo o attuazione normativa e le finalità essenziali delle politiche di regolazione.

Una conseguenza apparentemente intuitiva, ma non priva di importanza del carattere "amministrativo" della regolazione in Messico è data dal fatto che il processo di regolazione è anch'esso disciplinato dalle regole e dai principi che governano il procedimento amministrativo, che d'altro canto risulta disciplinato in modo minuzioso e altamente formalizzato. Tra i numerosi requisiti di validità dell'atto amministrativo, pacificamente applicati anche alle funzioni di regolazione, ve ne sono due che hanno suscitato particolare interesse in dottrina: in primo luogo, il principio in base al quale l'atto amministrativo deve perseguire un obiettivo di interesse pubblico, regolato da un insieme di disposizioni che nel provvedimento concreto trovano attuazione, con l'esplicito divieto di perseguire finalità alternative; in secondo luogo l'atto deve essere fondato su una norma e presentare una motivazione espressa del contesto fattuale nel quale si è espressa la decisione e delle decisioni assunte. Tali requisiti, originariamente previsti al fine di porre una forma di controllo della discrezionalità amministrativa, hanno tuttavia finito per sovraccaricare in modo notevole il processo di motivazione dell'attività di regolazione²⁷.

3. LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

3.1. Il contesto di adozione delle riforme economiche e l'introduzione di programmi di valutazione delle politiche pubbliche

Il processo evolutivo verso una vera e propria trasformazione del quadro istituzionale e regolatorio del Messico ebbe inizio a partire dalla metà degli anni Ottanta, attraverso una serie di misure e provvedimenti di privatizzazione, liberalizzazione degli scambi commerciali e di sviluppo del settore pubblico²⁸. Le spinte verso un percorso di innovazione così netto erano state determinate da numerosi fattori, tutti essenzialmente di natura economica e sociale, quali le oscillazioni dei prezzi petroliferi, la preoccupante

²⁷ CULEBRO MORENO J. E., LARRAÑAGA P. *The developement of the regulatory state in Mexico.*, cit. Pp. 6 e ss.

²⁸ OECD - Reviews of Regulatory Reform, *MEXICO towards a whole-of-government perspective to regulatory improvement*, 2013, p. 43. Sul punto si veda anche CALDAROZZI A., *L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano*, cit., p. 36. la quale distingue tra autorità:

1. *Indipendenti dall'Esecutivo*:

- La Banca del Messico (dal 1994);
- L'Istituto Nazionale Elettorale (IFE) (dal 1996).

2. *Indipendenti all'interno dell'Esecutivo*:

- La Commissione Nazionale per i Diritti Umani (CNDH) (dal 1992);
- La Commissione Nazionale per la Concorrenza (CFC) (dal 1994).

3. *Parzialmente autonome e tecnicamente indipendenti*:

- La Commissione per la Regolazione dell'Energia (CRE) (dal 1995)

4. *Tecnicamente Indipendenti dal settore ministeriale*:

- L'Agenzia Federale per le Comunicazioni (COFETEL) (istituita nel 1996);
- La Commissione Nazionale bancaria e per i valori mobiliari;
- L'Istituto Nazionale per l'ecologia ; la Commissione Nazionale per le Acque; il Servizio dell'Amministrazione Tributaria (dal 1997).

situazione dei conti pubblici unita ad una profonda crisi di competitività delle imprese, nonché il diffondersi di situazioni di disoccupazione e povertà.

Nei primi anni Ottanta, infatti, il Messico subì un crollo dei prezzi petroliferi e si trovò ad affrontare gravi difficoltà di carattere finanziario e valutario. La crisi economica determinò una forte svalutazione del *peso* messicano e nel 1982 il Governo si trovò costretto ad imporre consistenti riduzioni della spesa pubblica. Conseguentemente, durante l'amministrazione di Miguel de la Madrid (1982-1988) fu avviato un processo di deregolazione e liberalizzazione del commercio internazionale, culminato nell'adesione al WTO nel 1986.

Da allora il Governo degli Stati uniti messicani si è sempre più orientata verso i principi e le regole delle moderne economie di mercato per promuovere la crescita economica, la liberalizzazione degli scambi commerciali, la privatizzazione delle società detenute dallo Stato e l'introduzione di strumenti di regolazione volti a ridurre il controllo sui prezzi.

Alla base di tali innovazioni vi era, infatti, la diffusa convinzione che i precedenti modelli economici avessero determinato un'economia inefficiente, contribuendo alla persistenza di ampie sacche di povertà e al diffondersi di maggiori disuguaglianze tra la popolazione. Inoltre l'idea che lo Stato non dovesse più interpretare un ruolo centrale nella sfera economica, dovendosi limitare agli aspetti di regolazione, divenne estremamente diffusa anche in Messico. Conseguentemente, le funzioni di governo vennero orientate in direzione di un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche, le strutture amministrative vennero ridotte e razionalizzate e il Governo avviò progressivamente politiche di decentramento a favore dei singoli Stati e dei Municipi²⁹.

Il Messico è stato pertanto tra i primi Paesi dell'America latina ad impostare il proprio rilancio economico in base ai principi dell'economia di mercato, in contrapposizione ad una lunga fase precedente, caratterizzata invece da una massiccia regolamentazione e da misure protezioniste nei campi della produzione industriale e dei servizi; persino le esportazioni, infatti, avevano a lungo avuto un ruolo limitato, in quanto la maggior parte delle imprese aveva preferito concentrare la propria attività sul mercato interno³⁰ nonostante il ragguardevole potenziale produttivo del Paese, dotato di manodopera, materie prime e di una estensione territoriale.

Sul versante della chiarezza, della conoscibilità e dell'efficienza del quadro regolatorio, ritenuto soggetto alle valutazioni discrezionali del potere politico e amministrativo, nel 1989 venne istituita l'*Unidad de Desregulación Económica* in seno al Ministero del commercio e dello sviluppo industriale, successivamente confluita nell'attuale *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER), sulla quale ci soffermeremo più avanti, con compiti di ricerca e monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni, nonché di raccolta delle segnalazioni provenienti dal mondo delle imprese.

A partire dal decennio successivo fu inoltre varato un ulteriore pacchetto di riforme, nel quadro di un processo mondiale di liberalizzazione economica, attraverso l'assunzione da parte del Messico di un ruolo più attivo nella sfera economica globale. Nel 1994 vide la luce il *North America Free Trade Agreement* (NAFTA): come risultato di questo nuovo

²⁹ LUSTIG N., *Mexico, The Remaking of an Economy*, Washington D.C., 2000, pp. 28 e ss., WILLIAMS M., *Market Reforms in Mexico*, Lanham, 2001, pp. 3 e ss.

³⁰ OECD, *La réforme de la réglementation dans les pays de l'OCDE*, 2004, p. 18.

conto economico, numerose istituzioni di regolazione furono trasformate radicalmente, sia in considerazione della privatizzazione di vecchie compagnie statali, come la compagnia telefonica di Stato, TELMEX, sia del diffondersi di nuovi *standard* internazionali nel funzionamento del settore pubblico: come è stato rilevato³¹, le politiche di regolazione cominciarono a non essere più un problema di natura squisitamente domestica.

Sotto questo aspetto, in una prima fase si sono rivelati importanti alcuni provvedimenti di deregolamentazione nel settore dei trasporti; successivamente, mediante una rete di trattati bilaterali, si è cercato di stimolare lo sviluppo dei traffici commerciali incentivando le imprese messicane ad orientare la loro produzione anche verso i mercati esteri, con l'introduzione di disciplinari di produzione omogenei. Nel 1992 furono infatti adottati provvedimenti dal carattere fortemente innovativo, quali la *Ley Federal sobre Metrologia y Normalizacion* che ha reso omogenee le unità di misura e la *Ley Federal de Competencia Economica*.³²

A partire dal 1994 il Governo messicano ha adottato nuove politiche volte a consolidare i risultati conseguiti negli anni precedenti: nell'ambito amministrativo la riforma si è basata sull'adattamento al settore pubblico di prassi mutuate da quello privato, attraverso la ridefinizione dei procedimenti, il controllo della qualità, la programmazione delle attività, la costruzione di una cultura amministrativa e burocratica maggiormente orientata al servizio reso e l'introduzione di moderni strumenti di programmazione finanziaria. L'opportunità di acquisire le migliori pratiche tratte dall'esperienza dei Paesi esteri si è concretizzata nello stesso anno con l'adesione del Messico all'OCSE; da allora il Governo ha fatto propri numerosi principi e procedure promossi non solo dalle organizzazioni internazionali, ma anche da alcuni Paesi, come il Regno Unito³³.

Nel novembre 1995, è stato avviato un nuovo programma volto al miglioramento della regolazione, mediante la creazione dell'Accordo per la deregolamentazione dell'attività di impresa³⁴. Con tale strumento, emanato dalla Presidenza della Repubblica, furono individuate le linee guida del programma di deregolamentazione e semplificazione amministrativa, al fine di migliorarne l'efficacia ed eliminare gli ostacoli all'esercizio dell'attività imprenditoriale.

E' stato istituito al contempo un *Consejo para la Desregulación Económica*³⁵ e il *Registro Federal de Trámites Empresariales*, nel quale inserire l'insieme delle formalità burocratiche oggetto delle discipline vigenti e delle eventuali proposte di modifica e revisione. E' stato poi introdotto un sistema di coordinamento tra i vari Stati della federazione per il miglioramento della regolazione, e fu reso esplicito il principio della

³¹ ASPE P., *Economic Transformation the Mexican Way*, Cambridge, 1993, p. 82 e ss., dove in particolare si osserva che "more as a result of the experience with nontraditional instruments than any important change in regulation, between 1983 and 1991 the savings and fundings alternatives have multiplied, and with them in the range of operations that can be conducted in the money and capital markets".

³² La *Ley Federal de Competencia Económica* è stata successivamente sostituita da una nuova legge nel 2014, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf>. Altri provvedimenti di particolare rilevanza furono la *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal* del 1993, la *Ley de Comercio Exterior* del 1993, la *Ley de Puertos* del 1993, la *Ley Federal de Telecomunicaciones* del 1995, la *Ley de Aviación Civil* del 1995, la *Ley de Aeropuertos* del 1995.

³³ CULEBRO MORENO J. E., LARRAÑAGA P. *The developement of the regulatory state in Mexico*, cit., pp. 5-6.

³⁴ V. <https://www.sep.gob.mx/work/models/sepl/Resource/fe27ab92-1e15-4cc0-b36b-1eb2af344f06/adae.pdf>

³⁵ Sul quale v. *infra*.

necessità di analizzare e motivare le ragioni e l'impatto economico degli schemi di nuove disposizioni.

Si trattava di un insieme di provvedimenti significativi, che posero il Messico ad un buon livello sul versante della sistematizzazione della regolamentazione, attraverso l'applicazione di strumenti radicali di "ghigliottina regolatoria". Non è d'altronde un caso l'istituzione nel corso dello stesso periodo di nuove agenzie di regolazione, volte a fornire un quadro normativo di settore più coerente e specializzato: nel 1993 sono istituite l'Agenzia a difesa dell'Ambiente e l'Agenzia per la tutela della famiglia e dei minori, mentre l'anno successivo l'Agenzia per la tutela dei consumatori e nel 1996 l'Agenzia Federale per le Comunicazioni (COFETEL).

Con l'emanazione, sempre nel 1996, della *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* e la modifica della legge sulle unità di misura fu introdotto per la prima volta l'obbligo per le amministrazioni di predisporre una *Manifestación de Impacto Regulatorio* (MIR), corrispondente a ciò che definiamo analisi di impatto della regolazione. Segnatamente, l'analisi doveva contenere una spiegazione succinta delle finalità della norma, delle misure proposte, un raffronto tra tali misure ed i precedenti disponibili, una descrizione generale dei vantaggi e degli svantaggi, nonché un'analisi di "fattibilità tecnica".

Nel 1996 fu inoltre varato il *Programa para la modernización de la Administración Pública* – PROMAP che, pur non raggiungendo tutti gli obiettivi prefissati, ebbe il merito di mettere a fuoco i fallimenti e le carenze delle riforme strutturali varate negli anni precedenti. Tali carenze comprendevano la limitata capacità della pubblica amministrazione di soddisfare le crescenti aspettative da parte dei cittadini, la mancanza di un servizio pubblico realmente professionale, l'eccessivo accentramento nell'organizzazione amministrativa e la presenza di procedure qualitativamente ritenute non pienamente soddisfacenti nonché, in particolar modo, lo scarso interesse verso la misurazione e la valutazione della *government performance*.

Il programma PROMAP cercò di far fronte a queste criticità attraverso un piano di intervento ampio, caratterizzato dal potenziamento dei meccanismi di *accountability* perseguito mediante lo sviluppo di un moderno sistema di controllo e di valutazione delle prestazioni³⁶. Tutto ciò richiese in primo luogo la fissazione di obiettivi e indicatori delle

³⁶ Il PROMAP persegua finalità piuttosto ambiziose, che andavano dalla creazione di un apparato amministrativo efficace ed efficiente alla introduzione di misure concrete di contrasto alla corruzione, attraverso la prevenzione, mantenendo un servizio fortemente orientato ai beneficiari. I "sottoprogrammi" interni al PROMAP furono numerosi:

- partecipazione e attenzione dei cittadini;
- decentralizzazione e decentramento (nel diritto messicano sono due concetti distinti);
- misurazione e valutazione della gestione pubblica
- valorizzazione, professionalizzazione ed etica dei pubblici funzionari.

Il programma sottolineava l'approccio al servizio e al cliente, oltre a perseguire uno sforzo di deregolazione. Era inoltre rivolto a circoscrivere gli effetti delle decisioni a specifici ambiti di competenza, a migliorare il processo di assegnazione e amministrazione degli stanziamenti di bilancio e soprattutto ad introdurre un sistema di rilevazione dei risultati affidabile. Veniva altresì sottolineata l'importanza dell'elaborazione di strategie per il miglioramento della pubblica Amministrazione. In tale contesto, il programma PROMAP poneva l'accento sulla necessità di distinguere tra diverse tipologie di controllo. Da un sistema basato sulla diffidenza, centralizzato e maggiormente orientato al controllo delle operazioni e alla verifica dei rimedi a un sistema di controllo moderno, basato sulla responsabilità, decentralizzato, ispirato alla logica dell'autocontrollo e incentrato sulla verifica dei risultati. MEJÍA LIRA J., *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, 2005, p. 7.

prestazioni chiari e quantificabili per i programmi federali. In particolare, entro il 1997 le agenzie erano tenute a presentare specifici elenchi di indicatori delle prestazioni all'allora SECODAM (oggi Ministero della funzione pubblica - SFP) e al Ministero delle finanze e negoziarne con essi l'accettazione³⁷. Il PROMAP che fu portato avanti fino al 2000, fornì risultati parzialmente soddisfacenti.

Sempre negli anni Novanta ha visto la luce uno dei più ambiziosi ed innovativi programmi di sviluppo economico-sociale: il *Programa de Educación, Salud y Alimentación-PROGRESA*, considerato ancora oggi una delle esperienze più significative di *policy evaluation* tra quelle realizzate nei Paesi in via di sviluppo³⁸. Si tratta di un programma avviato nel 1997 dalla Presidenza Zedillo, che ha rappresentato un pacchetto di politiche sociali all'avanguardia, specialmente per l'epoca, e che ha costituito l'ispirazione per l'adozione di numerosi programmi di tenore simile in America latina e in altri Paesi in via di sviluppo. Le principali innovazioni consistevano, da un lato, nell'approccio integrato, capace di ricoprendere in un programma unitario i comparti della salute, dell'alimentazione e dell'istruzione, basato su misure di alleggerimento dei livelli di povertà – attraverso sussidi economici – e creazione di un capitale umano più specializzato al fine di un più efficace inserimento nel mercato del lavoro, dall'altro, nella previsione di *evaluaciones externas de impacto* da parte di istituti e centri specializzati come l'*International policy centre for inclusive growth* o la *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*³⁹.

Nel 2000 l'Esecutivo federale sottopose alla valutazione del Congresso un disegno di legge di riforma della legge federale sul procedimento amministrativo. Tale iniziativa portò all'introduzione del Titolo Terzo della legge, riferito al "miglioramento della regolazione", ed all'istituzione della *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER) al fine di favorire una maggiore trasparenza e partecipazione dei cittadini, stabilendo che nelle nuove regolazioni i benefici siano superiori ai costi⁴⁰. La COFEMER divenne pertanto l'organismo incaricato di assicurare la migliore regolazione, in luogo dell'*Unidad de Desregulación Económica* del Ministero del commercio e dello sviluppo industriale. Venne altresì conferito carattere stabile e permanente al principio della partecipazione del settore sociale e privato, attraverso il Consiglio federale per la migliore regolazione⁴¹.

Nel 2001 il Governo messicano, a seguito di una legge approvata l'anno precedente dal Congresso, che fissava il principio della valutazione di tutti i programmi realizzati dal Governo federale⁴², ha istituito la *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL) con specifici compiti di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche al fine di orientare e coordinare gli sforzi compiuti dall'Esecutivo per lo sviluppo sociale. Tuttavia, la limitatezza dei fondi disponibili e l'assenza di un programma nazionale di valutazione che ha costretto la SEDESOL ad un approccio "caso per caso", hanno limitato i risultati attesi dal rafforzamento delle politiche di valutazione. La metodologia di indagine, oggi basata su

³⁷ OECD, *Journal on budgeting, Review of Budgeting in Mexico*, 2009, pp. 99-100.

³⁸ LA SPINA A., *ESPA E., Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, 2011, p. 294.

³⁹ HEVIA DE LA JARA F., *De Progresa a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox*, in *Sociológica*, n. 70, 2009, p. 43.

⁴⁰ CALDAROZZI A., *L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano*, cit., p. 36.

⁴¹ <http://www.cofemer.gob.mx/ContenidoPrintable.aspx?contenido=86>

⁴² LA SPINA A., *ESPA E., Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit. p. 295.

specifici compatti di intervento, nell'arco di un periodo di riferimento minimo di tre anni, grazie anche alle linee guida e ai suggerimenti forniti dagli esperti della Banca mondiale, ha consentito di sviluppare le capacità e l'attendibilità dei risultati⁴³.

Nel 2004 fu promulgata la legge generale sullo sviluppo sociale e fu costituito il Consiglio nazionale per la valutazione delle politiche di sviluppo sociale (CONEVAL), mentre nel 2006 il Congresso approvò la Legge federale di bilancio e responsabilità finanziaria, che prevede l'applicazione di un sistema di valutazione degli adempimenti, con specifici indici di misurazione.

Nel 2007, congiuntamente ai Ministeri delle finanze e della funzione pubblica, il CONEVAL stabili le linee guida generali per la valutazione dei programmi dell'amministrazione pubblica federale e da allora iniziò a definire il Programma annuale di valutazione dei programmi federali⁴⁴.

Al contempo, la Direzione generale per la valutazione e il monitoraggio dei programmi sociali (DGEMPS) ha posto in essere un rapporto di collaborazione e scambio di informazioni con l'istituto canadese per lo sviluppo dell'economia e dell'amministrazione (IDEA International), al fine di predisporre un avanzato sistema di monitoraggio basato sui risultati dei programmi sociali, denominato SEMBR (IDEA, 2007a), secondo la *metodología de Marco Lógico* (MML)⁴⁵.

Tale iniziativa ha consentito la creazione di un sistema di verifica dell'attuazione dei programmi sociali, della loro efficacia, efficienza e del loro impatto sulla popolazione. Un'ulteriore espansione della collaborazione tra DGEMPS e IDEA International ha consentito alla SEDESOL di elaborare una strategia di espansione e consolidamento delle politiche sociali, attraverso l'istituzionalizzazione di una gestione dei programmi basata sui risultati (IDEA, 2007b).

3.1.1. L'analisi di impatto della regolazione *ex ante*

Prima di passare all'analisi delle modalità procedurali attraverso le quali si svolge l'analisi di impatto della regolazione, occorre rilevare che nel sistema messicano le procedure appaiono sviluppate e articolate per espressa previsione dell'articolo 69 della Costituzione. Il Congresso messicano si pone quindi a valle di un processo di promozione e verifica della qualità della regolazione incentrato sull'Esecutivo considerato nelle sue articolazioni, attraverso l'esame – come si vedrà - della relazione annuale sull'attività svolta dalla *Comisión Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER).

⁴³ World Bank, *MEXICO- Expansion and Strengthening of Information, Monitoring, and Evaluation in SEDESOL*, 2009, consultabile all'indirizzo <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/04/11522617/mexico-expansion-strengthening-information-monitoring-evaluation-sedesol>

⁴⁴ I Programmi annuali predisposti dal CONEVAL dal 2007 al 2016 possono essere consultati all'indirizzo: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx>

⁴⁵ Per ulteriori informazioni su tale metodologia si rinvia a ORTEGÓN E. , PACHECO J. F., PRIETO A., *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, 2005.

Al momento, quindi, non vi è un'attività di valutazione analoga nell'ambito dell'attività parlamentare, diversamente da quanto avviene, ad esempio, nei casi di scrutinio pre e post legislativo nel Regno Unito⁴⁶; tale aspetto non ha mancato, come era prevedibile, di suscitare critiche e suggerimenti in sede OCSE, volti al completamento del sistema di analisi di impatto, estendendolo anche all'attività parlamentare⁴⁷.

Quando un'autorità di regolazione intende emanare un atto normativo, volto ad introdurre una disciplina nuova o a modificarne una già esistente, è tenuta a predisporre un'analisi di impatto della regolazione ed a sottoporla, assieme allo schema di disciplina, alla COFEMER.

L'adempimento di quest'obbligo viene assicurato attraverso un sistema di sanzioni a carico dei funzionari responsabili della mancata trasmissione della documentazione. Si tratta di sanzioni rigorose, che comportano la rimozione dall'incarico e la sospensione dai pubblici uffici per almeno un anno. Le stesse misure vengono applicate anche nei confronti dei responsabili della Gazzetta ufficiale della federazione qualora abbiano autorizzato la pubblicazione delle disposizioni senza verificare il corretto adempimento degli obblighi procedurali in materia di qualità della regolazione. Fanno tuttavia eccezione all'obbligo di presentazione degli schemi e delle analisi di impatto gli schemi il cui oggetto presenti determinate caratteristiche⁴⁸, nonché alcune materie, quale ad esempio quella fiscale⁴⁹.

Con riguardo alle modalità di predisposizione dell'analisi di impatto, le amministrazioni interessate fanno riferimento a specifiche linee guida predisposte dalla COFEMER, pubblicate in una prima versione nel 2000 e successivamente riviste nel 2010⁵⁰. Tali linee guida distinguono le analisi di impatto, in ragione della loro rilevanza e delle loro caratteristiche, in:

⁴⁶ Cfr. ERSKINE MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24^a ed., London, 2011, pp. 533 e ss., ROGERS R., WALTERS R., *How Parliament works*, London, 2015, p. 303.

⁴⁷ Si veda in particolare OECD Reviews of Regulatory Reform, *Regulatory policy in Mexico*, cit., pp. 55-56, in cui si osserva che "le politiche sulla qualità della regolazione, applicate esclusivamente nei confronti del potere esecutivo non consentono il pieno raggiungimento dei benefici del miglioramento della regolazione. Il processo legislativo esercitato dal Congresso messicano non contiene, ad oggi, alcun tipo di analisi per la migliore regolamentazione. Ciò risulta in evidente contrasto con le politiche di miglioramento della regolazione (...) e con i disegni di legge presentati dal Governo federale. Ad esempio, le leggi ordinarie di iniziativa parlamentare non sono soggette ad alcun obbligo, formale o informale, di realizzazione di analisi di impatto, né *ex ante*, né *ex post*, e neppure di avvio di forme di consultazione pubblica circa l'impatto e gli effetti che l'ipotesi legislativa potrebbe recare alla società".

⁴⁸ Cfr. COFEMER, *Manual de la manifestación de impacto regulatorio*, 2010, alla voce relativa alle esenzioni: "Cuando la Dependencia u Organismo Descentralizado promotor del anteproyecto estime que el mismo no genera costos de cumplimiento para los particulares, por no encuadrar en ninguno de los criterios para la identificación de costos de cumplimiento para los particulares, podrá solicitar a la COFEMER que se le exima de la obligación de elaborar la MIR mediante el formulario Solicitud de exención por no costos (ver Formulario A. Solicitud de exención por no costos), anexando al mismo la copia del texto del anteproyecto correspondiente.

La solicitud de exención deberá realizarse por medio del Responsable Oficial de la Dependencia u Organismo Descentralizado, cuando menos con treinta días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal"; V. anche CALDAROZZI A., *L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano*, cit., pp. 48-49.

⁴⁹ VOLGARINO A., *Politiche antitrust e crescita economica*, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Tesi di dottorato, 2011-2012, pp. 147 e ss.

⁵⁰ COFEMER, *Manual de la manifestación di impacto regulatorio*, 26 luglio 2010, consultabile all'indirizzo: www.cofemer.gob.mx/APF/Manual_MIR.doc

- AIR ad aggiornamento periodico: si tratta dell'analisi di impatto che accompagna schemi volti a modificare disposizioni che debbono essere periodicamente aggiornate, senza però poter introdurre obblighi aggiuntivi rispetto a quelli già previsti;
- AIR di impatto elevato: si tratta dell'analisi presentata quando, come risultato dell'applicazione del sistema di calcolo dell'impatto della regolazione, l'impatto potenziale dello schema sottoposto all'esame della COFEMER risulti elevato. Tale tipologia di AIR dovrà essere inoltre presentata nei cai in cui, a prescindere dal fatto che il risultato espresso dal sistema di calcolo sia risultato moderato, la COFEMER lo abbia comunque richiesto nell'esercizio dei suoi poteri di richiesta di ampliamento o di correzione dell'analisi;
- AIR d'emergenza: è l'analisi che si presenta quando il contenuto dello schema da sottoporre alla COFEMER presenta i requisiti specifici della legislazione di emergenza.
- AIR di impatto moderato: si tratta dell'analisi presentata quando, come risultato dell'applicazione del sistema di calcolo dell'impatto della regolazione, l'impatto potenziale dello schema sottoposto all'esame della COFEMER risulti moderato.

Ciascuna delle diverse tipologie di analisi d'impatto deve rispettare specifici requisiti e adempimenti sia nel contenuto, sia nella procedura di presentazione. Le amministrazioni che intendono adottare un provvedimento possono inoltre avviare un dialogo con la COFEMER prima ancora di presentare la stesura definitiva dell'analisi di impatto, al fine di pervenire ad una stesura maggiormente condivisa. Una volta sottoposto lo schema e la relativa analisi, la COFEMER ne verifica la congruità e la correttezza rispetto allo schema di provvedimento allegato, formulando entro trenta giorni un parere tecnico nel quale sono incluse anche le eventuali osservazioni provenienti dai soggetti interessati⁵¹.

Entro dieci giorni dalla presentazione dell'analisi la COFEMER può domandare integrazioni o correzioni al contenuto dell'analisi; qualora il giudizio della COFEMER risulti ancora negativo, può richiedere all'amministrazione competente la designazione di un esperto che riesamini l'analisi e sottoponga le sue considerazioni alla COFEMER entro quaranta giorni.

Ove l'amministrazione o l'agenzia regolatoria ritenga di non condividere il parere della COFEMER e di non apportare le variazioni da essa richieste, è tenuta ad esprimere ancora una volta le relative motivazioni alla COFEMER, che può esprimere un parere conclusivo entro cinque giorni⁵². Tuttavia la Commissione federale non ha il potere di esprimere pareri vincolanti, in quanto sia in caso di assenso sia in caso di dissenso con l'amministrazione, la proposta normativa e la relativa scheda AIR proseguono il loro percorso e vengono trasmesse, insieme al parere della COFEMER, al Consulente giuridico del Presidente, il quale a sua volta lo sottopone - con le proprie considerazioni tecniche e giuridiche - alla valutazione del Presidente della Repubblica.

⁵¹ ROSATI C., *L'analisi di impatto della regolazione*, LUISS Libera Università Internazionale degli Studi Sociali – Guido Carli - Roma, Tesi di dottorato, 2010, pp. 72 e ss.

⁵² VOLGARINO A., *Politiche antitrust e crescita economica*, cit., p. 152.

La caratteristica saliente del processo di predisposizione delle analisi di impatto della regolazione è data dall'ampia pubblicità che è richiesta per gli atti, in tutte le fasi del procedimento, accompagnata dalla pubblicazione da parte della COFEMER dei pareri, delle autorizzazioni e delle eventuali esenzioni concesse, nonché dell'elenco delle richieste di parere pervenute. Al contempo, il parere della COFEMER - o la dichiarazione che il parere non è stato da essa reso nei tempi stabiliti dalla legge - è un requisito indispensabile per poter pubblicare un provvedimento nella Gazzetta ufficiale degli Stati uniti messicani.

Nei casi espressamente previsti dalla *Ley Federal de Metrologia y normalización*, ed in generale quando viene meno la necessità di emanare una disposizione o nei casi in cui venga proposta la modifica o la soppressione di una norma senza che ciò comporti l'introduzione di nuovi requisiti o la creazione di nuovi procedimenti, è ammessa la presentazione di un'analisi d'impatto in forma semplificata.

L'AIR semplificata è altresì consentita nei casi in cui la COFEMER ritenga che lo schema sia "palesemente deregolatorio" e presenti benefici superiori ai costi recati. Inoltre, è possibile presentare un'analisi semplificata per gli schemi volti a modificare disposizioni che per loro natura debbono essere periodicamente aggiornate, sempreché tali modifiche non comportino mutamenti sostanziali nel quadro normativo vigente. In ogni caso, la presentazione di un'analisi in forma semplificata deve essere previamente autorizzata dalla COFEMER⁵³.

3.1.2. In particolare: la COFEMER

Attualmente la COFEMER è un organo amministrativo decentrato - nel senso che a tale termine attribuisce il diritto amministrativo messicano - dotato di autonomia sul piano tecnico e operativo, incardinato presso il Ministero dell'economia del Governo federale. I suoi compiti consistono essenzialmente nella revisione del quadro regolatorio nazionale, nella valutazione della sua attuazione e nell'elaborazione di proposte legislative e amministrative, nonché di programmi volti al miglioramento della regolazione in specifiche attività o settori economici. Inoltre, la Commissione esamina e esprime pareri sulle proposte regolatorie provenienti dalle articolazioni e dagli organi decentrati del Governo federale, al fine di garantire che il loro impatto, in termini di benefici sociali, risulti maggiore dei costi.

La COFEMER amministra e aggiorna il *Registro Federal de Trámites y Servicios* (Registro federale delle formalità burocratiche e dei servizi) e svolge un'opera di consulenza tecnica in materia di *mejora regulatoria* a favore degli enti federativi e dei Municipi, che a sua volta consiste nella promozione degli strumenti della *better regulation* a livello locale - con riguardo a tutte le fonti rilevanti, sia che si tratti di leggi sia che si tratti di regolamenti o bandi locali, ovvero sistemi di apertura rapida delle imprese -

⁵³ Cfr. Secretaría de Educaciòn Pública, *Instructivo para la elaboraciòn de la manifestaciòn de impacto regulatorio (MIR)*, consultabile all'indirizzo: <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/progimer/EVALUACION/instructivo%20para%20la%20Elaboraci%C3%B3n%20de%20la%20MIR.htm>;

nell'organizzazione di incontri in tema di qualità della regolazione sia a livello federale che a livello di Stati membri e Municipi⁵⁴.

Segnatamente, la legge federale sul procedimento amministrativo, all'articolo 69, lettere E e F, definisce la COFEMER "órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía", con il compito di promuovere la trasparenza nell'elaborazione e nell'applicazione delle regole, secondo il principio che i costi delle regole debbono essere inferiori ai benefici recati, e comunque devono apportare il massimo beneficio alla collettività.

Per tali ragioni è dotata di autonomia tecnica e operativa nello svolgimento dei seguenti compiti:

- sottopone a revisione il quadro normativo nazionale, ne monitora l'applicazione ed elabora, con specifiche proposte al Capo dell'Esecutivo federale, progetti di disposizioni normative o amministrative e programmi di miglioramento della regolazione in attività o settori economici specifici;
- esprime pareri sugli schemi di disegni di legge, di decreti legislativi e di altri atti predisposti dagli organismi decentrati dell'amministrazione federale e sulle analisi di impatto della regolazione allegate⁵⁵;
- amministra il *Registro Federal de Trámites y Servicios*;
- esprime pareri in ordine ai programmi di miglioramento della regolazione delle articolazioni e degli organi decentrati dell'amministrazione pubblica federale;
- fornisce consulenza tecnica in materia di *better regulation* alle articolazioni e agli organi decentrati dell'amministrazione pubblica federale, nonché agli Stati ed ai Municipi che la richiedano, e organizza a tale scopo apposite occasioni di incontro e di confronto;
- stipula accordi internazionali in materia di *better regulation*, nei termini stabiliti dalla legge federale sui trattati internazionali;
- pubblica e trasmette al Parlamento federale un'informativa annuale sull'attività svolta e sullo stato di avanzamento delle articolazioni e organi decentrati nei loro programmi di miglioramento della regolazione.

L'articolo 69-F prevede inoltre che la Commissione sia rappresentata in un apposito Consiglio (*Consejo Federal para la Mejora Regulatoria*), integrato dal Ministro dell'economia, che lo presiede, nonché dai Ministri della finanza e del credito pubblico, della funzione pubblica e del lavoro e della previdenza sociale. È rappresentata nel Consiglio anche la *Consejería Jurídica* del Governo federale.

La legge federale sul procedimento amministrativo attribuisce al *Consejo Federal para la Mejora Regulatoria* le seguenti funzioni:

⁵⁴ http://www.economia.gob.mx/files/conoce_la_se/ccc01800/opcion2/fichas_sector_coordinado/2.6.2_COFEMER.pdf

⁵⁵ Cfr. art. 69-H, primo comma, della legge federale sul procedimento amministrativo: "Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal".

- I. svolgere un ruolo di collegamento tra settore pubblico, sociale e privato al fine di raccoglierne gli orientamenti in materia di *mejora regulatoria*;
- II. approfondire i programmi della COFEMER e le informative presentate dal direttore generale;
- III. pronunciarsi sugli affari e su tutte le questioni sottoposti alla propria valutazione.

Ai lavori del Consiglio prendono parte, in qualità di "invitati permanenti", il Governatore della Banca centrale del Messico, il Presidente della *Comisión Federal de Competencia Económica* (COFECE)⁵⁶, il vertice dell'organismo federale per la tutela dei consumatori, gli altri soggetti pubblici indicati dal Capo del Governo federale, e almeno cinque rappresentanti del settore delle imprese e un rappresentante per ciascuno dei settori accademico, primario e terziario a livello nazionale.

4. LA VALUTAZIONE *EX POST*

Il sistema messicano di valutazione della regolazione, per molti versi all'avanguardia sul versante *ex ante*, appare meno sviluppato sul versante della verifica *ex post* dei risultati conseguiti.

Attualmente in Messico vi sono due istituzioni incaricate di svolgere una valutazione dei risultati ottenuti dal settore pubblico:

- l'*Auditoría Superior de la Federación* (ASF), istituita nel 2001 e disciplinata dagli articoli 74 e 79 della Costituzione, è incardinata nella struttura del Congresso (precisamente presso la Camera dei deputati) ed è incaricata di sottoporre a controllo l'attività di ogni ente destinatario di contributi pubblici, comprese le agenzie. Si tratta di una struttura di controllo con funzioni di carattere principalmente contabile, dotata di autonomia tecnica e amministrativa. L'ASF svolge un controllo di gestione che, sia pur in un'ottica di corretta allocazione delle risorse, fornisce un contributo rilevante anche sotto il profilo della valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, in quanto consente di individuare – e in un certo senso di separare – il grado di rilevanza da attribuire alla cattiva gestione in concreto delle risorse stanziate. Svolge altresì un ruolo di controllo di conformità (c.d. *compliance*) alle norme generali e tecniche, alle procedure e ai codici di condotta⁵⁷. Tra i casi più rilevanti di valutazione *ex post* effettuati dall'*Auditoría*, va senz'altro segnalato il *dossier Seguro Popular*, in materia sanitaria, oggetto di un'indagine analitica svolta in tutti gli Stati nel periodo 2009-2010: tale indagine ha infatti consentito di evidenziare varie forme

⁵⁶ Si tratta di in buona sostanza di un'Autorità *antitrust*, dotata di considerevole autonomia.

⁵⁷ Cfr. OECD Public Governance Reviews, *Supreme Audit Institutions and good governance*, 2015.

di utilizzo inappropriato delle risorse nell'acquisto dei medicinali e nei contratti di lavoro con il personale sanitario⁵⁸;

- la Secretaría de la Función Pública (SFP), in precedenza *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo* (SFP), svolge la propria attività nei riguardi di tutto il comparto della pubblica Amministrazione e si avvale di un proprio ufficio di controllo in tutte le agenzie pubbliche, comprese le autorità di regolazione. La legge organica sulla pubblica Amministrazione federale attribuisce inoltre ai Ministri il potere di designare organi di controllo esterno per articolazioni statali e sottoporre a loro volta a controllo la loro attività. Sul punto la SFP ha recentemente sviluppato un progetto pilota per valutare l'azione di una pluralità di agenzie pubbliche, comprese le autorità di regolazione. Tale progetto è guidato da una società di controllo indipendente, che analizza gli obiettivi degli organismi decentrati, le loro finalità istituzionali e la corrispondente traduzione degli obiettivi in specifici indicatori strategici. Oggetto delle analisi sono la struttura interna, la capacità dei pubblici funzionari incaricati di sviluppare strumenti di controllo interno e la qualità delle informazioni prodotte dall'agenzia⁵⁹. I risultati dell'attività svolta dall'ASF sono pubblici e formano oggetto di specifiche relazioni al Congresso⁶⁰: è questa la ragione per la quale è il Congresso stesso ad essersi opposto ad una proposta di soppressione di tale organismo nel 2013. Attualmente l'attività di valutazione e controllo è rivolta principalmente a rafforzare la lotta alla corruzione in tutte le strutture istituzionali dell'Esecutivo federale.

Con particolare riguardo all'attività di valutazione *ex post*, anche a seguito delle raccomandazioni OCSE in ordine alla necessità di istituire un sistema di gestione della regolazione che comprendesse tanto la valutazione *ex ante* quanto quella *ex post* quali elementi fondamentali di un processo decisionale basato su dati concreti, il 28 novembre 2012 in Messico ha posto in essere un accordo di collaborazione interistituzionale che consente alla COFEMER di richiedere valutazioni di impatto della regolazione *ex post* tanto ai Ministeri che ai meccanismi decentrati. Tali valutazioni *ex post* richiedono l'indicazione degli obiettivi di regolazione conseguiti, nonché il livello di efficienza e di efficacia, la precisazione dell'impatto recato e l'indicazione del carattere di stabilità dei risultati ottenuti. Tale accordo, in vigore dal 30 marzo 2013, consente inoltre alla COFEMER di richiedere, a

⁵⁸ Si veda in particolare NIGENDA G, WIRTZ V. J., GONZÁLEZ-ROBLEDO L. M., REICH M. R., *Evaluating the Implementation of Mexico's Health Reform: The Case of Seguro Popular*, Health Systems & Reform, 2015, consultabile all'indirizzo: <http://dx.doi.org/10.1080/23288604.2015.1031336>

⁵⁹ OECD Reviews of Regulatory Reform, *MEXICO - Progress in implementing regulatory reform*, 2004, pp. 146 - 147. Si veda anche ZAPICO E., *Evaluation for public expenditure management in crisis: international experiences*, in Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de trabajo*, n. 6/2012, pp. 60 e ss.

⁶⁰ Cfr. anche il regolamento interno che all'articolo 27, in materia di competenze dell'allora SECODAM, al paragrafo XXX, prevede espressamente la realizzazione di “estudios de evaluación ex-post, que permitan conocer los impactos sociales de los programas emergentes de vivienda y en especial los de reubicación”.

seguito della propria attività di revisione delle valutazioni *ex post* pervenute, la modifica o la cancellazione di *standard* valutativi tecnici, la ridefinizione degli obiettivi, nonché l'adozione di misure aggiuntive volte a migliorare i risultati.

L'accordo interistituzionale sulla valutazione *ex post* prevede altresì l'opportunità per Ministeri e organi decentrati di sottomettere alla COFEMER i propri atti normativi, dopo un periodo minimo di due anni dalla loro entrata in vigore, o comunque in tutti i casi in cui lo si ritenga necessario, per una valutazione *ex post* da parte della COFEMER stessa ovvero di un valutatore esterno.

Da ultimo la COFEMER ha creato il sistema di gestione della qualità delle valutazioni d'impatto attraverso un accordo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 16 novembre 2012. Tale accordo fissa i criteri sotto i quali la COFEMER stessa definirà il livello qualitativo delle valutazioni di impatto elevato e moderato inviate da Ministeri e organi decentrati. Per definire la qualità dell'analisi di impatto l'accordo stabilisce che la COFEMER possa classificare le analisi pervenute con i seguenti gradi valutazione:

- soddisfacente;
- non soddisfacente;
- scarso,
- non utilizzabile

Sono state altresì specificate le condizioni rispetto alle quali un'analisi di impatto possa essere considerata soddisfacente solo in parte, ovvero contenente informazioni non convincenti. Il sistema prevede, inoltre, l'utilizzo di un indicatore di quantità globale per ciascun Ministero e organo decentrato. Tale indicatore viene calcolato in base alla differenza tra il numero delle analisi di impatto soddisfacenti e quelle non soddisfacenti in rapporto al numero totale delle analisi esaminate. Conseguentemente la COFEMER redige e pubblica nel proprio sito *web*, nel mese di febbraio di ciascun anno, un rapporto sulle qualità delle analisi di impatto sulla valutazione pervenute nell'anno di riferimento. Il rapporto deve recare:

- il periodo considerato dall'analisi;
- il punteggio ottenuto dal Ministero e dagli organi decentrati che hanno presentato analisi d'impatto negli anni precedenti;
- raccomandazioni specifiche al fine di consentire a ciascuna articolazione di adottare le misure necessari per migliorare la qualità della informazione e dell'approfondimento fornito nell'analisi di impatto.

Occorre infine considerare che un'importante iniziativa intrapresa dalla COFEMER per sostenere il processo di valutazione e consentire un'analisi di migliore qualità, è la creazione dell'unità di indagine economica, in seno all'organizzazione della COFEMER stessa, incaricata di fornire informazioni tecniche, inclusi i risultati più recenti in campo

economico scientifico e accademico al fine di migliorare la qualità dell'analisi della regolazione⁶¹.

Come già accennato in precedenza, pur essendo evidente la tendenza nell'ordinamento messicano a rendere la COFEMER una struttura a competenza sempre più generale per tutto ciò che concerne la qualità e l'efficacia della regolazione, importanti forme di analisi di impatto sono effettuate tutt'ora dalle due strutture denominate SEDESOL e CONEVAL, competenti rispettivamente a valutare i risultati ottenuti dalle politiche federali nel campo dello sviluppo e del sostegno sociale.

Le attività di valutazione di tali organismi sono quasi esclusivamente incentrate sull'approccio *ex post* al fine di misurare i cambiamenti nelle condizioni di benessere della popolazione di riferimento, connessi ad un determinato programma di politica pubblica. Tale forma di valutazione è infatti ritenuta la prova tecnicamente più affidabile in ordine alla capacità di funzionamento di una determinata politica, proprio in quanto si tratta di politiche di tipo sociale⁶². Lo scopo principale di tali valutazioni consiste nell'informare i decisori pubblici sui limiti di un determinato programma nonché sull'eventuale necessità di apportarvi modifiche. Questa analisi è improntata ad un metodo "caso per caso" e viene di solito completata da altre tipologie di indagine, al fine di fornire informazioni utili ai responsabili dei programmi e ai funzionari amministrativi in generale⁶³.

Sotto un profilo più settoriale, merita di essere richiamato in questa sede il Programma *Oportunidades* che per l'ambito di intervento e per le tecniche di valutazione si pone in un rapporto di continuità con il suo predecessore PROGRESA, sul quale ci siamo soffermati precedentemente. Tale programma, basato su politiche di trasferimenti monetari a famiglie povere per acquistare beni e servizi per l'istruzione e la salute dei figli, ha costituito delle prime applicazioni su vasta scala di tipo sociale di metodi sperimentali di tipo controfattuale. In particolare, la valutazione ha considerato un'ampia gamma di risultati (scolastici, sanitari, cognitivi e occupazionali) dei partecipanti. Programmi simili sono stati attuati in molti paesi dell'America Latina e altrove, documentata nel rapporto della Banca Mondiale, pubblicato nel 2009, sulle valutazioni d'impatto controfattuale in venti Paesi⁶⁴.

5. CONCLUSIONI

L'esame delle linee fondamentali dell'ordinamento messicano e i dati sulle esperienze svolte hanno mostrato l'esistenza di un sistema abbastanza avanzato per il controllo della qualità della regolazione, in cui è attribuita notevole rilevanza allo strumento dell'analisi di impatto. Inoltre, pur essendo previsto un obbligo generale di ricorrere a tale analisi per tutti i

⁶¹ OECD Reviews of Regulatory Reform, *Regulatory policy in Mexico - towards a whole-of-government perspective to regulatory improvement*, cit., p. 68.

⁶² LA SPINA A., ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit. p. 295.

⁶³ Cfr. FERNANDO CASTRO M., LOPEZ-ACEVEDO G., BEKER BUSJEET G., FERNANDEZ ORDONEZ X., *Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level*, World Bank, 2009, pp. 9-10: "At the moment, an *ex-ante* (prior to implementation) analysis to be completed by the programs is contemplated but this is not yet in operation".

⁶⁴ Fondazione G. Brodolini, *La valutazione di impatto controfattuale*, nota esplicativa consultabile all'indirizzo: <http://www.impattofse.eu/wp-content/uploads/2014/05/controfattuale-web.pdf>

centri di produzione normativa, un importante ruolo unificante viene svolto dalla COFEMER che da un lato ha fissato i criteri generali e i requisiti che debbono caratterizzare tutte le analisi presentate e dall'altro esercita una forma di coordinamento e di controllo potendo richiedere la correzione o l'integrazione delle analisi stesse. La possibilità anche per le articolazioni interne agli ordinamenti dei singoli Stati, di avvalersi della consulenza qualificata della COFEMER, contribuisce al diffondersi di *standard* omogenei di qualità della regolazione e di redazione delle analisi di impatto.

Si tratta di un'esigenza particolarmente sentita non solo quella di trarre beneficio dalla valutazione di impatto in ordine alla qualità del quadro normativo in generale, ma anche quella di assicurare l'uniformità degli strumenti e delle procedure in un territorio particolarmente vasto qual è quello degli Stati uniti messicani.

I numerosi rapporti OCSE sul miglioramento della qualità della regolazione hanno spesso citato il caso messicano quale esempio di riferimento di *better regulation enforcement*, rilevando tuttavia come molto possa ancora essere fatto in ordine al coinvolgimento del Congresso nell'esercizio dell'attività legislativa, con particolare riguardo ai disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Con riguardo all'attività di valutazione *ex post* si registra la volontà di promuovere un ruolo di coordinamento generale delle analisi di impatto in capo alla COFEMER, anche grazie ai recenti accordi interistituzionali che sono stati promosso dal Governo federale, sui quali tuttavia è opportuno attendere le future valutazioni dell'OCSE.

Per quanto riguarda il comparto dello sviluppo economico e della promozione sociale, è ancora assai rilevante la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche svolta da CONEVAL e SEDESOL, in considerazione dell'elevato grado di specializzazione raggiunto nel tempo da tali istituzioni nell'utilizzo di metodologie quantitative e di analisi sul rapporto costi-benefici.

I rapporti OCSE hanno inoltre suggerito di attribuire alla COFEMER una maggiore indipendenza, sia sotto il profilo dell'autonomia organizzativa, sia sotto il versante dei poteri, tenuto conto che tale Commissione esprime pareri e richieste di modifica in sé non vincolanti, e spetta al Capo dell'Esecutivo attribuire ad essi una specifica rilevanza. Le politiche di regolazione messicana potrebbero dunque evolversi verso il coinvolgimento del Congresso e il conferimento di una maggiore autorevolezza al COFEMER, attraverso l'attribuzione di uno *status* specifico.

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*
- n. 15. La valutazione d'impatto della regolazione in Danimarca - aprile 2016*
- n. 16. Le politiche per la qualità della legislazione nei Paesi Bassi - aprile 2016*