



Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità  
degli Atti normativi

## XVII legislatura

### La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna*, a cura di Annarita Sansò, novembre 2016.

## INDICE

1.	INTRODUZIONE .....	5
2.	IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORME.....	6
2.1.	L'Agenzia statale di valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi .....	6
2.2.	L'analisi di impatto <i>ex ante</i> .....	10
2.3.	Il Comitato per il miglioramento della regolazione delle attività dei servizi .....	12
2.4.	La Commissione per la riforma delle amministrazioni pubbliche .....	13
3.	IL RAPPORTO OCSE " <i>SPAIN: FROM ADMINISTRATIVE REFORM TO CONTINUOUS IMPROVEMENT</i> " .....	17
3.1.	Il Piano di razionalizzazione normativa .....	18
3.2.	La consultazione pubblica .....	20
3.3.	L'analisi di impatto <i>ex ante</i> .....	21
3.4.	La valutazione <i>ex post</i> .....	24
3.5.	Le politiche di qualità della regolazione in una prospettiva multilivello.....	24
4.	SVILUPPI RECENTI E CONCLUSIONI.....	27
4.1.	La pianificazione normativa.....	27
4.2.	La legge 39/2015 .....	27
4.3.	La legge 40/2015 .....	29
4.4.	Il rapporto OCSE <i>Spain 2016: Linking Reform to Results for the Country and its Regions</i> .....	30
4.5.	Conclusioni.....	32



## 1. INTRODUZIONE

La Spagna è stato uno dei Paesi che ha subito gli effetti più gravi della crisi economica. Di fronte alla sfida dei tagli di bilancio, il Governo ha dovuto continuare a fornire servizi pubblici con risorse limitate: riformare il settore pubblico è stato necessario e, al tempo stesso, è stato un passo fondamentale per tentare di costruire un apparato statale più efficiente e in grado di soddisfare i bisogni e le richieste dei cittadini.

Le più recenti tappe riguardanti lo sviluppo delle politiche di riforma in Spagna, per quanto di interesse in questo *dossier*, possono sintetizzarsi come segue:

2005	Programma nazionale di riforme <sup>1</sup> , all'interno del quale si sono sviluppate le iniziative per la qualità della regolazione <sup>2</sup>
2006	Legge 28/2006 <sup>3</sup> , che istituisce l'Agenzia statale di valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi (AEVAL)
2007	Legge 11/2007 <sup>4</sup> , relativa all'accesso elettronico dei cittadini ai servizi pubblici
2008	Piano di riduzione degli oneri amministrativi e per il miglioramento della regolazione <sup>5</sup> , nel cui ambito sono stati conclusi negli anni seguenti vari accordi sia con le Comunità autonome che con gli enti locali
2009	Real decreto 1083/2009 <sup>6</sup> , relativo all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)
2013	Istituzione della Commissione per la riforma dell'amministrazione pubblica (CORA), con predisposizione del relativo programma
2015	Legge 39/2015 <sup>7</sup> e legge 40/2015 <sup>8</sup> , rispettivamente, sul procedimento amministrativo e sul regime giuridico del settore pubblico

<sup>1</sup> Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica, *Convergencia y empleo. Programa nacional de reformas de España*, Madrid, 2005.

<sup>2</sup> [Real Decreto 951/2005, de 29 de julio](#), por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

<sup>3</sup> [Ley 28/2006, de 18 de julio](#), de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

<sup>4</sup> [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

<sup>5</sup> *Acuerdo para el desarrollo del Plan de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora de la Regulación*, approvato dal Consiglio dei ministri il 20 giugno 2008.

<sup>6</sup> [Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio](#), por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

<sup>7</sup> [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>8</sup> [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de régimen jurídico del sector público.

## 2. IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORME

Il *Programa Nacional de Reformas* (PNR), approvato dal Consiglio dei ministri il 13 ottobre 2005, faceva rientrare tra i suoi assi strategici anche quello relativo al quadro regolatorio e alla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche; tra le misure da realizzare si annoveravano l'approvazione della normativa generale sulle agenzie statali, l'impulso all'amministrazione elettronica con particolare attenzione ai bisogni dei cittadini, un piano di eliminazione degli ostacoli burocratici e di semplificazione, nonché il miglioramento delle relazioni che accompagnavano le proposte normative.

Sempre nel 2005, sono state approvate dal Consiglio dei ministri le [Linee guida di tecnica normativa](#), con lo scopo di migliorare gli *standard* tecnici e linguistici della legislazione.

### 2.1. L'Agenzia statale di valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi

Nel solco delle iniziative riformatrici della pubblica amministrazione, si pone altresì la legge 28 luglio 2006, n. 28, avente ad oggetto: "Agenzie statali per il miglioramento dei servizi pubblici". La legge mira a razionalizzare un variegato insieme di enti pubblici (138, dei quali 47 dotati ciascuno di un proprio regime giuridico), mantenendone il maggior livello di autonomia e flessibilità nella gestione e, tuttavia, riconducendoli a una formula organizzativa generale (di "agenzia statale", disciplinata dalla legge medesima), tale da rafforzare al contempo meccanismi di controllo di efficacia e una responsabilizzazione per obiettivi e risultati.

Entro tale complessivo disegno, la legge persegue altresì lo sviluppo di strumenti che consentano di conoscere e valutare l'impatto sui cittadini delle politiche e dei servizi prestati dallo Stato. A tal fine, essa istituisce una Agenzia statale di

valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi ([Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios](#)-AEVAL).

Della citata legge 28/2006, rileva in particolare la prima disposizione addizionale, che autorizza il Governo alla creazione dell'Agenzia - facente capo all'allora Ministero delle amministrazioni pubbliche -, il cui obiettivo è la valutazione delle politiche e dei programmi pubblici la cui gestione spetti all'Amministrazione generale dello Stato, favorendo l'uso razionale delle risorse pubbliche e la gestione della qualità dei servizi.

Duplice può dirsi la funzione dell'AEVAL:

- fornire una considerazione d'insieme (da comunicare altresì in Parlamento) circa il funzionamento del sistema di enti pubblici-agenzie statali, dei quali la legge n. 28 definisce l'unitario regime giuridico;
- promuovere e realizzare valutazioni delle politiche e dei programmi gestiti dalle amministrazioni statali, con estensione a politiche e programmi gestiti dalle Comunità autonome, previa definizione di forme associative di collaborazione. Gli accordi di collaborazione con le Comunità autonome possono prevedere la partecipazione di queste nel Consiglio direttivo dell'Agenzia; accordi di collaborazione possono essere stipulati dall'Agenzia anche con enti locali.

Attuazione al dettato legislativo sopra riportato è stata data dal real decreto 1418/2006, recante lo statuto dell'AEVAL, che ha la configurazione giuridica di agenzia statale, titolare pertanto di personalità giuridica pubblica e di autonomia di gestione e funzionale.

L'Agenzia persegue uno spettro di obiettivi (riepilogati dall'articolo 6, comma 1, del citato real decreto n. 1418), che sono:

- promuovere la cultura della valutazione e della qualità dei servizi e aumentarne la messa in atto nella gestione pubblica;

- elaborare e proporre metodologie, realizzare attività di accreditamento e di certificazione, nei termini previsti dallo Statuto, e sollecitare la creazione di sistemi di informazione e di indicatori per la valutazione e la gestione della qualità;
- realizzare lavori di valutazione e analisi delle politiche e dei programmi pubblici;
- provocare il miglioramento della qualità dei servizi pubblici come impegno con la cittadinanza;
- analizzare, ai fini della realizzazione del Rapporto [al Congresso dei deputati] previsto nel comma 3 della prima disposizione aggiuntiva della legge n. 28, l'attività svolta dalle agenzie statali e l'impegno per migliorare la qualità dei servizi prestati ai cittadini;
- prestare un servizio efficace, efficiente e di qualità, in una cornice dove si equilibrano la responsabilità per la gestione e l'autonomia e la flessibilità della stessa.

Al fine di conseguire gli obiettivi sopra indicati, l'Agenzia svolge un insieme di attività e funzioni, elencate nel comma 2 dell'articolo 6 del real decreto. Da rimarcare in particolare, tra le altre, le seguenti competenze:

- valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche, per le quali l'Agenzia riceve incarico annualmente dal Consiglio dei ministri<sup>9</sup>;
- valutazione annuale del grado di attuazione e successo del Programma nazionale di riforme;
- elaborazione della relazione annuale<sup>10</sup> al Congresso dei deputati sull'attività delle agenzie statali spagnole;
- elaborazione delle relazioni richieste dal Governo, dalle Comunità autonome o da altre istituzioni.

<sup>9</sup> Si veda, da ultimo, il [Plan de Trabajo de Evaluación de Políticas Públicas 2015](#).

<sup>10</sup> [Informe general de actividad 2015](#).



Lo svolgimento di tutte queste funzioni da parte dell'Agenzia deve avvenire nel rispetto dei principi di interesse generale, obiettività, efficacia, economia e servizio al cittadino, intesi (specifica l'articolo 7 del real decreto) alla stregua di indipendenza, trasparenza e partecipazione (sia come consultazione dei soggetti interessati sia come pubblicità), autonomia e responsabilità, cooperazione interamministrativa e istituzionale, qualità, etica professionale.

Le modifiche apportate al decreto n. 1418 dal decreto reale 1803/2009 hanno escluso dalle attribuzioni dell'AEVAL le competenze relative all'analisi di impatto della regolazione (AIR), originariamente previste.

Attualmente l'Agenzia fa parte del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* (real decreto 256/2012<sup>11</sup>, art. 12, co. 10) e la sua attività si sviluppa principalmente su due fronti: l'impulso alla gestione della qualità negli enti pubblici e la valutazione delle politiche pubbliche. In quest'ultimo settore vengono realizzate le valutazioni comprese nel Piano di lavoro annuale, che è approvato dal Consiglio dei ministri, e anche altre valutazioni su richiesta delle istituzioni pubbliche o delle Comunità autonome, sulla base di accordi di collaborazione. Una delle principali difficoltà che l'AEVAL incontra nei processi di valutazione è la mancanza e la scarsa accessibilità di dati e informazioni utili per la valutazione delle politiche, dei servizi e delle amministrazioni<sup>12</sup>. Per quanto riguarda la programmazione delle attività, essa è definita nel piano di azione annuale, parte del quale si specifica in un piano di lavoro, avente a specifico oggetto la valutazione di programmi e politiche pubbliche gestite dall'amministrazione statale. L'Agenzia inoltre svolge molteplici attività di formazione. Durante i suoi dieci anni di vita, sono state realizzate più di 40 valutazioni di politiche pubbliche e, nella sola legislatura 2011-2015, sono state certificate come conformi a modelli di eccellenza più di 200 organizzazioni

<sup>11</sup> [Real Decreto 256/2012, de 27 de enero](#), por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<sup>12</sup> Si veda l'intervista a Ana Maria Ruiz Martinez, presidente dell'AEVAL, in *Boletic*, ottobre 2016, pp. 6-9.

pubbliche, sono state elaborate o revisionate 21 guide metodologiche in materia di qualità e valutazione<sup>13</sup> e sono stati svolti 187 corsi.

## 2.2. L'analisi di impatto *ex ante*

Con il real decreto 1083/2009<sup>14</sup>, il Governo ha reso obbligatoria e integrata la valutazione d'impatto *ex ante*. Le tre relazioni previste dalla legge 50/1997 sono diventate così parti obbligatorie di un unico documento. La **legge 50/1997**<sup>15</sup>, infatti, stabiliva che le proposte sia legislative, sia regolamentari, dovessero includere 3 relazioni (*memorias*), relative a: 1. necessità e pertinenza della proposta; 2. impatto economico-finanziario con stima dei costi (introdotto nel 2003); 3. impatto di genere delle misure proposte (introdotto con la legge 30/2003). Tuttavia, fino al 2009, quando il decreto 1083/2009 ha stabilito un quadro organico per la valutazione di impatto *ex ante*, le relazioni non presentavano una valutazione integrata degli impatti; ad esempio, non esistevano metodi di analisi standardizzati ed espliciti, come il *test* costi-benefici. In realtà la legge non aveva avuto una concreta attuazione: la stessa amministrazione pubblica riconosceva che l'AIR non funzionava, soprattutto perché i vari Ministeri non avevano chiaro come realizzarla. Il decreto inoltre ha specificato che l'AIR deve essere realizzata in parallelo con il progetto di proposta regolatoria. Il nuovo sistema è entrato in vigore l'11 dicembre 2009, quando la nuova Guida per l'analisi di impatto ([Guía metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo](#)) è stata ufficialmente adottata.

Con il decreto 1083/2009 l'analisi di impatto ha assunto la denominazione di ***memoria de analisis de impacto normativo (MAIN)***. E' elaborata dall'organo o centro direttivo proponente e responsabile della proposta normativa, fatte salve le

<sup>13</sup> Si veda, ad esempio, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas . Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, [Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas](#), Madrid, 2015, pp. 171.

<sup>14</sup> [Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio](#), por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

<sup>15</sup> [Ley 50/1997, de 27 de noviembre](#), del Gobierno.

consultazioni che possono essere realizzate anche da altre unità, ed è effettuata contemporaneamente all'elaborazione del progetto di legge. Al suo interno deve rispettare l'ordine dei contenuti stabilito nella Guida metodologica, privilegiare la brevità e la concisione e includere una sintesi delle informazioni in essa presenti.

La sua finalità è quella di garantire che durante l'*iter* di elaborazione e di approvazione del progetto normativo siano messe a disposizione tutte le informazioni necessarie a illustrare l'impatto sui cittadini e i mezzi che saranno necessari alle amministrazioni per metterlo in atto.

La memoria contiene quindi la motivazione della necessità e dell'opportunità delle norme proposte, una presentazione delle diverse alternative esistenti che possono prendersi in considerazione prima di arrivare a una decisione, un'analisi dettagliata delle conseguenze economiche e giuridiche. In particolare, essa deve includere:

- 1) contenuto del progetto normativo;
- 2) opportunità della proposta normativa, analizzandone la motivazione, gli obiettivi da raggiungere e le alternative possibili;
- 3) descrizione del contenuto e analisi giuridica, riportando una sintesi di ciascuna delle sue parti e le novità che incorpora, valutando la coerenza con l'ordinamento giuridico esistente, specialmente con riferimento alle nuove competenze che deriveranno dalla sua applicazione, nonché all'ordine costituzionale della distribuzione delle competenze e alla normativa europea, e dando conto delle procedure seguite anche con riferimento alle consultazioni realizzate attraverso audizioni o con altre modalità;
- 4) analisi di impatto economico e finanziario, su imprese e cittadini, di genere e altri impatti;
- 5) analisi della riduzione degli oneri amministrativi.

La memoria può anche contenere altre parti ritenute rilevanti dall'amministrazione proponente, con particolare attenzione agli impatti sociali,

ambientali, alle pari opportunità, alla non discriminazione delle persone disabili. L'amministrazione proponente ha ampia discrezionalità nel decidere cosa includere in questa ultima sezione.

Il decreto 1083/2009 prevede anche la possibilità di redigere una memoria abbreviata (*memoria abreviada*), quando si presume che gli impatti della proposta non siano sostanziali; in questo caso, le linee guida chiedono di giustificare il perché del ricorso a questo tipo di valutazione e indicano quali informazioni essenziali devono essere inserite.

Originariamente le funzioni relative al coordinamento, alla promozione e allo sviluppo delle attività relative all'analisi di impatto erano attribuite al *Ministerio de Presidencia*, ma di recente esse sono state trasferite alla *Secretaría de Estado de Administraciones Públicas* all'interno del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*; la competenza ad emettere il rapporto favorevole sulla MAIN è stata attribuita alla *Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos*<sup>16</sup>.

### 2.3. Il Comitato per il miglioramento della regolazione delle attività dei servizi

La legge 17/2009<sup>17</sup>, sul libero accesso alle attività di servizi e al loro esercizio, ha promosso un nuovo modello di regolazione economica più efficace per lo sviluppo dell'attività di impresa e professionale, basato sui principi di necessità, proporzionalità e concorrenza competitiva. Per massimizzare i benefici economici di questo nuovo modello la terza disposizione addizionale della legge citata ha istituito il [Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios \(CMR\)](#), come organo di cooperazione multilaterale, con la partecipazione dell'amministrazione generale dello Stato, delle Comunità autonome e delle città con statuto di autonomia e dei rappresentanti dell'amministrazione locale. Gli obiettivi del

<sup>16</sup> Nuova denominazione della *Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica*.

<sup>17</sup> [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Comitato sono delineati nell'*Acuerdo Institucional de Constitución*, del 19 luglio 2010:

- adozioni di criteri per promuovere il miglioramento del contesto economico mediante l'applicazione dei principi di buona regolazione, evitando l'introduzione di restrizioni ingiustificate o sproporzionate al funzionamento dei mercati;
- cooperazione per il miglioramento della regolazione delle attività dei servizi;
- monitoraggio e coordinamento delle azioni svolte dalle differenti amministrazioni per la corretta trasposizione della [direttiva 2006/123/CE](#), del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativi ai servizi nel mercato interno.

Il Comitato svolge i suoi lavori in sede plenaria<sup>18</sup> e nella commissione locale per il miglioramento della regolazione<sup>19</sup> e il suo programma viene sviluppato in gruppi di lavoro di carattere tecnico, che studiano l'applicazione dei principi di buona regolamentazione economica, successivamente discussi in sede plenaria o nella commissione locale.

#### 2.4. La Commissione per la riforma delle amministrazioni pubbliche

Nel rapporto *Better Regulation in Europe: Spain*<sup>20</sup>, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) rilevava che nel Paese la revisione del quadro normativo non era sistematica, alimentando il rischio dell'inflazione normativa, e che l'analisi dell'impatto della regolamentazione e la quantificazione degli oneri amministrativi non erano stati realmente implementati nel ciclo della legislazione.

<sup>18</sup> Composta dal direttore generale della politica economica del *Ministerio de Economía y Competitividad*, che lo presiede; da un rappresentante per ciascuna delle comunità e delle città autonome, con rango minimo di direttore generale; da tre rappresentanti degli enti locali, con rango minimo di direttore generale.

<sup>19</sup> Composta dal direttore generale della politica economica del *Ministerio de Economía y Competitividad*, che lo presiede e da 28 rappresentanti degli enti locali, con rango minimo di direttore generale.

<sup>20</sup> OECD, *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, Paris, 2010.

Il Governo spagnolo ha basato la sua recente politica economica volta a far fronte alla crisi economico-finanziaria su una vasta gamma di riforme incluse nel Piano nazionale di riforme 2011-2015, con lo scopo di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e supportare il settore delle imprese, riformare la pubblica amministrazione e migliorare il quadro del bilancio statale. La riforma della pubblica amministrazione si distingue come una componente critica nel pilastro dedicato alle riforme strutturali e, a tal fine, il Consiglio dei ministri ha approvato nell'ottobre 2012 il Piano nazionale di riforme 2011-2015 e istituito la [Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas](#) (CORA), con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'attività pubblica diminuendone i costi, senza per questo abbassare la qualità dei servizi forniti.

La Commissione si è strutturata in 4 sottocommissioni, ognuna con un mandato specifico:

- sottocommissione per le duplicazioni amministrative, che ha come scopo l'identificazione e l'eliminazione delle duplicazioni e il rafforzamento dei meccanismi di cooperazione, in modo da abbattere il costo dell'attività amministrativa;
- sottocommissione per la semplificazione amministrativa, con il compito di esaminare gli ostacoli burocratici che impediscono lo svolgimento delle procedure amministrative al fine di ottenere una maggiore semplificazione a beneficio dei cittadini;
- sottocommissione per la gestione dei servizi e dei mezzi comuni, con l'obiettivo di centralizzare le attività di gestione che, essendo simili o della stessa natura, possono funzionare in modo unitario o coordinato;
- sottocommissione per l'amministrazione istituzionale, con lo scopo di studiare la tipologia dei diversi enti che compongono l'amministrazione e rivederne il quadro normativo e identificare i modelli ottimali.



## Obiettivi e linee strategiche della riforma CORA



Fonte: Portal de la transparencia > Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)<sup>21</sup>

Nel giugno 2013 la Commissione ha presentato un [rapporto conclusivo](#) della sua attività, proponendo una serie di misure volte a migliorare e semplificare il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Delle 218 misure proposte<sup>22</sup>, 138 riguardano l'amministrazione centrale dello Stato e le Comunità autonome.

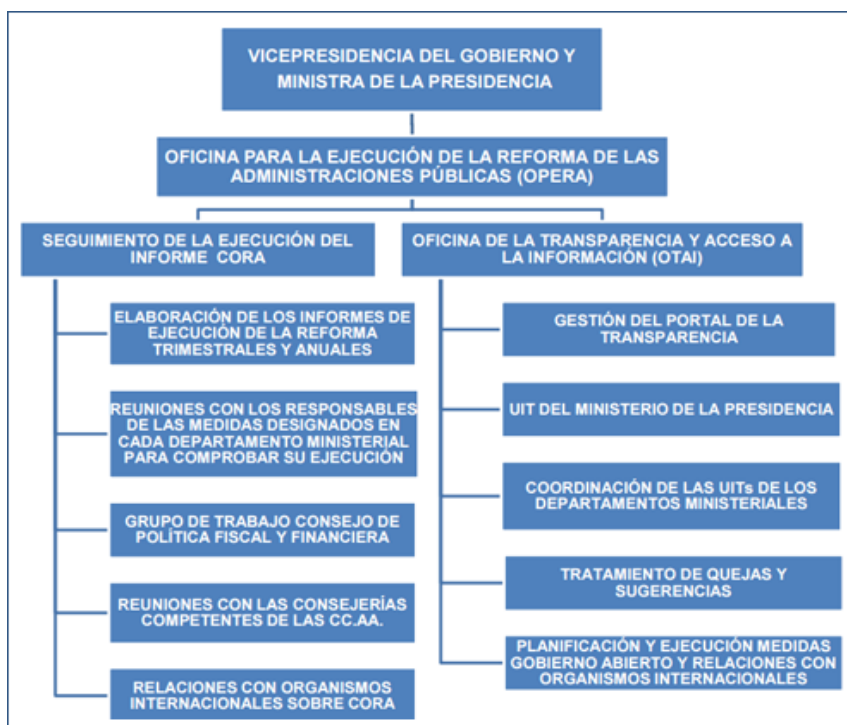
Per la realizzazione e l'attuazione di queste misure è stato creato nel 2013<sup>23</sup>, all'interno del *Ministerio de la Presidencia*, l'Ufficio per l'attuazione della riforma dell'amministrazione ([Oficina Para la Ejecución de la Reforma de la Administración](#)).

<sup>21</sup> [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/CORA.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/CORA.html)

<sup>22</sup> La riforma della pubblica amministrazione è un progetto in continuo divenire, che prevede la possibilità di nuove proposte di miglioramento. In questo contesto, fino ad oggi sono state introdotte altre cinque misure, portando il totale a 222, di cui 193 sono già state completate (87% del totale).

<sup>23</sup> [Real Decreto 479/2013, de 21 de junio](#).

OPERA), i cui compiti sono disciplinati dal [real decreto 671/2014](#)<sup>24</sup>. Il citato decreto, oltre a dare un carattere permanente a OPERA, le assegna le seguenti competenze:



Fonte: [http://www.seap.minhap.es/web/areas/reforma\\_aapp/opera.html](http://www.seap.minhap.es/web/areas/reforma_aapp/opera.html)

- a) elaborare le relazioni trimestrali<sup>25</sup> e annuali di attuazione delle misure incluse nel rapporto della CORA;
- b) garantire il completamento dell'esecuzione delle misure sopracitate;
- c) formulare nuove proposte di riforma della pubblica amministrazione;
- d) esercitare le funzioni relative al Portale della trasparenza;

<sup>24</sup> Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, de modificación del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

<sup>25</sup> Le relazioni trimestrali dovranno essere riferite a ogni organismo ed enti dipendenti o vigilati, e specificherà il calendario di esecuzione e le attuazioni realizzate.



e) svolgere funzioni di impulso relative all'accesso all'informazione pubblica di cui alla legge 19/2013.

### 3. IL RAPPORTO OCSE "*SPAIN: FROM ADMINISTRATIVE REFORM TO CONTINUOUS IMPROVEMENT*"

Su richiesta delle autorità spagnole, nel 2014 l'OCSE ha realizzato il rapporto ***Spain: from administrative reform to continuous improvement***<sup>26</sup>, che ha evidenziato i passi concreti già fatti e le misure da intraprendere per l'attuazione delle riforme. Il rapporto ha rivolto alla Spagna raccomandazioni specifiche su come portare avanti l'implementazione delle misure elaborate dalla CORA, basandosi su *standard* dell'OCSE e sulle migliori pratiche di altri Paesi. Secondo quanto rilevato dallo studio OCSE, il rapporto CORA propone una serie di riforme per semplificare il quadro normativo e per facilitare l'interazione con le pubbliche amministrazioni; la Sottocommissione per la semplificazione amministrativa della CORA ha selezionato alcuni progetti scelti tra più di 400 proposte pervenute da ministeri e agenzie governative e anche da cittadini e organizzazioni, attraverso una consultazione via *web*.

Tra le 42 iniziative scelte per essere realizzate nel breve-medio periodo, alcune riguardano la revisione normativa, il miglioramento dell'analisi di impatto e la semplificazione dei procedimenti amministrativi. Tra queste si ricordano: la riforma della normativa amministrativa, il manuale per la riduzione degli oneri amministrativi, la regola del *one in-one out*, la creazione di un punto di accesso comune alle pubbliche amministrazioni e il potenziamento della piattaforma di interscambio dei dati.

---

<sup>26</sup> OECD, *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2014. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>

### 3.1. Il Piano di razionalizzazione normativa

In merito alla revisione normativa e alla codificazione delle leggi, il rapporto CORA rileva che lo *stock* normativo è divenuto col passare degli anni sempre più complesso e che il Governo, attraverso il Piano di razionalizzazione normativa (***Plan de Racionalización Normativa***), ha censito 5.800 norme in 28 settori economici, poi esaminate da Ministeri e agenzie governative per la parte di propria competenza. Lo studio OCSE suggerisce di spostare l'attenzione da un approccio incentrato sul concetto di semplificazione e di riduzione dei costi amministrativi imposti a cittadini e imprese a un approccio più ampio, in cui le politiche di *better regulation* siano parte integrante di una riforma strutturale. Più che sullo *stock* normativo esistente, si dovrebbe intervenire sul flusso normativo, migliorando e implementando strumenti quali la consultazione pubblica e la valutazione di impatto *ex ante*, che permetterebbero di avere effetti positivi a lungo termine. In particolare, si suggerisce di:

- mantenere un elevato livello di appoggio e sostegno politico, al fine di assicurare il successo della politica di revisione normativa; il fatto che la revisione sia obbligatoria ai sensi della [\*Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno\*](#)<sup>27</sup> e che l'organo incaricato di seguirla, la *Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes*, sia incardinato nel *Ministerio de la Presidencia*, dimostra comunque già un appoggio politico di alto livello; un sostegno altrettanto forte è importante a livello delle istituzioni parlamentari;

<sup>27</sup> La legge 19/2013 ha istituito, al Titolo III, il *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, organo che ha la funzione di promuovere la trasparenza nell'attività pubblica, di assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicità e il diritto di accesso all'informazione pubblica, nonché di garantire l'osservanza delle norme di buon governo. Il Consiglio è un ente pubblico, dotato di piena autonomia e indipendenza nell'esercizio delle sue attribuzioni. Il [real decreto 919/2014](#) ha approvato lo statuto del Consiglio, recante le disposizioni relative a natura e regime giuridico, obiettivi e funzioni, cooperazione istituzionale e principi che sono alla base dell'esercizio della sua attività; si dispone che il Consiglio svolga le sue funzioni in accordo con i principi di trasparenza e di partecipazione dei cittadini.

- coinvolgere le imprese e gli altri portatori di interesse nelle diverse fasi della riforma, al fine di attivare un meccanismo di controllo sui Ministeri e far sì che gli sforzi siano concentrati sulle normative che comportano i maggiori oneri visti dalla prospettiva di cittadini e imprese ([Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#) -LGUM);
- chiarire come la revisione normativa sarà organizzata, quali fasi seguirà (attraverso un cronoprogramma) e quali criteri saranno usati per valutare le normative: il fatto che, ai sensi della legge sulla trasparenza, la Segreteria di Stato debba preparare un Piano per la qualità normativa e la semplificazione può fornire un'opportunità per definire il programma e i punti principali della revisione, facendo anche in modo che essa non sia un evento occasionale, ma che si proceda regolarmente a rivedere e "pulire" lo *stock* normativo;
- fornire un *training* specifico ai funzionari e ai dipendenti pubblici dei vari organi che si dovranno occupare della revisione normativa.

Dando seguito alle indicazioni dell'OCSE, nel settembre 2014, il Consiglio dei ministri procede alla pubblicazione del [Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas](#) per l'amministrazione statale e dispone che le sottosegretarie dipartimentali, in coordinamento con gli organi, le agenzie e gli enti dipendenti da ciascun Ministero, identifichino annualmente in un *Plan de simplificación administrativa y de reducción de cargas* i procedimenti che saranno oggetto di revisione; la pianificazione deve comportare un'analisi e una successiva proposta di riduzione degli oneri, con le corrispondenti proposte normative e con le indicazioni temporali per la loro attuazione. Annualmente, a fine gennaio, le sottosegretarie inviano alla *Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (Dirección General*

de Organización Administrativa y Procedimientos) una relazione sulle proposte e le decisioni adottate e attuate con riferimento al piano annuale dell'anno precedente<sup>28</sup>.

### 3.2. La consultazione pubblica

L'obbligo di **consultazione** durante il processo di elaborazione della regolazione è previsto dalla Costituzione spagnola ed era disciplinato dall'articolo 24 della legge 50/1997, che prevedeva - dopo l'elaborazione del progetto normativo - un'audizione pubblica. L'audizione doveva durare un tempo ragionevole, non inferiore a 15 giorni lavorativi, e prevedere la partecipazione dei soggetti interessati o di gruppi e associazioni che li rappresentavano. In situazioni e circostanze eccezionali, la durata dell'audizione poteva essere ridotta a sette giorni oppure non aver luogo. Nella pratica si utilizzavano anche strumenti diversi per la consultazione, come la consultazione *on line* o di gruppi di interesse o attraverso canali informali.

Al riguardo lo studio OCSE osservava che sarebbe stato opportuno emanare delle linee guida specifiche sulla consultazione, in quanto non esisteva un obbligo di effettuare le consultazioni sulle proposte legislative, la consultazione era svolta dopo l'elaborazione della proposta e i contributi forniti con le consultazioni non erano in genere pubblicati, né era fornito un *feedback* ai partecipanti.

Attualmente la legge 50/1997, come modificata nel 2015, all'articolo 26 disciplina la consultazione pubblica, che deve svolgersi prima dell'elaborazione del testo normativo da parte dell'amministrazione competente attraverso il portale *web* della stessa amministrazione. Si può derogare a questa disposizione solo per gravi ragioni di interesse pubblico, quando la proposta normativa non ha un impatto significativo sull'attività economica, non impone obblighi rilevanti ai destinatari, regola aspetti particolari di una materia o nel caso di attuazione urgente di iniziative

<sup>28</sup> Si veda la [Resolución de 7 de octubre de 2014](#), de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se toma conocimiento del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado.

normative. La presenza di una o più di queste ragioni, debitamente motivate, deve essere giustificata nella MAIN. La consultazione dovrà essere organizzata in maniera da permettere a tutti i potenziali destinatari delle norme di poter esprimere le loro opinioni, per cui dovrà durare un tempo sufficientemente adeguato e in nessun caso potrà durare meno di quindici giorni.

Oltre alla consultazione svolta prima della stesura del progetto normativo, il comma 6 del citato articolo 26 prevede che quando la norma tocca i diritti e gli interessi legittimi delle persone, l'organo competente ne pubblicherà il testo sul portale web, con l'obiettivo di dare voce ai cittadini interessati e di ottenere informazioni addizionali anche da altre persone o enti. Potranno inoltre essere ascoltate le organizzazioni e le associazioni riconosciute per legge. La durata minima di queste audizioni pubbliche è di 15 giorni, che può essere ridotta a 7 giorni per ragioni debitamente motivate o quando è necessaria un'attuazione urgente delle disposizioni normative; di ciò, deve darsi conto nella MAIN. Solo quando esistano gravi ragioni di interesse pubblico, che devono essere giustificate nella MAIN, si può non dar luogo alle audizioni pubbliche.

### 3.3. L'analisi di impatto *ex ante*

In relazione **all'analisi di impatto**, l'OCSE rileva che il rapporto conclusivo della CORA menziona il decreto 1083/2009 e le linee guida sull'AIR e suggerisce la loro revisione, legata al Manuale per la riduzione degli oneri, ma non prevede iniziative per la diffusione della sua attuazione, né identifica aree per migliorarne la metodologia.

Secondo l'OCSE, nella normativa e nelle linee guida spagnole:

- non erano presenti esplicite o formali previsioni riguardanti il controllo della qualità delle AIR, i vari passaggi che l'AIR e il progetto normativo devono seguire e per fornire supporto ai funzionari che devono redigerli<sup>29</sup>;
- non viene fornito alcun orientamento su come reperire ed elaborare i dati disponibili o su quali metodologie utilizzare (ad esempio, analisi costi-benefici, analisi del rischio, impatto ambientale);
- dovrebbero essere chiarite le responsabilità e i compiti della SEAP e coordinate le sue funzioni con quelle della *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios* (CGSES); il trasferimento delle competenze sull'AIR dal *Ministerio de Presidencia* alla SEAP sembra in contrasto con le raccomandazioni internazionali di portare queste funzioni il più vicino possibile al cuore dell'attività governativa. Le AIR e le proposte di regolamentazione sono inviate alla SEAP per essere riviste e approvate, ma le risorse della Segreteria di Stato sembrano limitate e le sue valutazioni paiono consistere più nel verificare se l'AIR includa formalmente tutti gli elementi necessari, piuttosto che nel valutare l'effettiva qualità delle analisi. Inoltre, le proposte legislative prima di essere discusse nel Consiglio dei ministri devono superare un esame complessivo da parte della CGSES, che include anche un'analisi degli impatti regolatori.

Al fine di creare una cultura della valutazione di impatto in tutto l'ambito governativo, l'OCSE suggerisce che la SEAP debba incentivare i suoi sforzi per promuovere le capacità e la formazione dei funzionari pubblici in questo campo. La SEAP non è inoltre in grado di fornire un forte appoggio a livello politico che sottolinei l'importanza della valutazione: per avere una forte influenza ed appoggiare liberamente e pubblicamente le politiche di *better regulation* è necessario possedere un adeguato livello di autonomia e indipendenza, e la SEAP - essendo parte della

<sup>29</sup> Attualmente la responsabilità per queste funzioni è stata assunta dalla SEAP.

struttura governativa - non ha né autonomia, né indipendenza e può sicuramente fornire un appoggio interno, ma certamente non pubblico senza il preventivo consenso del Governo. In passato l'AEVAL aveva provato ad adempiere questa funzione di appoggio, ma attualmente l'Agenzia non sembra alimentare questo processo così come sarebbe desiderabile.

L'OCSE raccomanda quindi di adoperarsi per diffondere una cultura dell'AIR e un suo uso coordinato anche con la valutazione *ex post* della regolazione. In questo contesto consiglia di:

- chiarire le funzioni della SEAP in materia di qualità della regolazione;
- definire le responsabilità dei Ministri nell'attuazione delle politiche di *better regulation*;
- rafforzare il ruolo del [Comité para la Mejora de la Regulación](#) e i suoi rapporti con altri organi di recente istituzione come il *Consejo de la Unidad de Mercado*<sup>30</sup>: ad esempio, si potrebbe prevedere la partecipazione nel Comitato di Ministeri e agenzie governative interessate dalla qualità della legislazione, al fine di farlo diventare un gruppo strategico per promuovere le politiche di qualità della regolazione a livello orizzontale;
- considerare la creazione di un'agenzia indipendente che svolga un ruolo rilevante in relazione ai seguenti aspetti: 1. assicurare che le esigenze dei cittadini e delle imprese siano considerate nelle politiche di riforma, indipendentemente dalla sfera politica; 2. consigliare il Governo sull'impatto della legislazione vigente conducendo delle valutazioni *ex post* delle politiche e dei programmi di *better regulation*; 3. comunicare e far meglio comprendere le citate politiche a tutti gli attori e ai portatori di interesse coinvolti. Alternativamente si potrebbe rafforzare il ruolo dell'AEVAL, obbligando il Governo a riconoscere l'ufficialità delle relazioni dell'Agenzia, ad accettare le

<sup>30</sup> Istituito dalla legge 20/2013 sulla garanzia dell'unità del mercato per favorire la cooperazione e la collaborazione tra lo Stato, le Comunità autonome e gli enti locali al fine dell'attuazione della legge stessa.



sue raccomandazioni, a giustificare perché queste ultime non siano state eventualmente attuate dall'amministrazione pubblica.

### 3.4. La valutazione *ex post*

L'articolo 28 della legge 50/1997, così come modificata nel 2015, prevede che il Consiglio dei ministri, su proposta del *Ministerio de la Presidencia*, approvi entro il 30 aprile di ogni anno un rapporto annuale di valutazione (*Informe anual de evaluacion*). Il rapporto deve dar conto del grado di completamento del Piano annuale normativo relativo all'anno precedente, delle iniziative adottate che non erano inizialmente presenti nel Piano, così come di quelle incluse in rapporti precedenti con obiettivi pluriennali. Deve inoltre presentare i risultati dell'applicazione delle norme, nonché gli oneri e i costi che hanno prodotto per amministrazioni e destinatari. La valutazione si realizzerà in linea con quanto previsto nella MAIN e dovrà, in ogni caso, comprendere:

- efficacia della norma, intendendo con ciò il conseguimento degli obiettivi che ci si era posti con la sua approvazione;
- efficienza della norma, identificando gli oneri amministrativi che potrebbero non essere necessari;
- sostenibilità della norma.

Il rapporto può contenere raccomandazioni specifiche relative a eventuali modificazioni o deroghe alla norma.

### 3.5. Le politiche di qualità della regolazione in una prospettiva multilivello

Negli Stati in cui esistono diversi livelli di governo, l'OCSE ha rilevato che una regolazione di qualità adottata a un certo livello di governo può essere indebolita da politiche e pratiche regolatorie di scarsa qualità in altri livelli, influenzando



negativamente la *performance* economica e delle imprese e le attività dei cittadini. Per assicurare la qualità normativa tra i diversi livelli, è opportuno delineare i principi che i livelli sub-nazionali devono seguire, specificare la definizione e l'effettiva implementazione dei meccanismi al fine di migliorare il coordinamento, la coerenza e l'armonizzazione nell'attuazione della legislazione ed eliminare le sovrapposizioni di responsabilità e di funzioni.

Gli accorgimenti da adottare in una *governance* regolatoria multilivello sono diversi Paese per Paese e non esiste un modello ottimale. In Spagna l'elevata decentralizzazione rende possibile che ogni Comunità autonoma e ogni municipio sviluppi una propria politica di qualità della regolazione e promuova l'uso di strumenti specifici. Nelle Comunità autonome gli organi che si occupano di *better regulation* hanno adottato modelli differenti e in alcuni governi locali sono già stati implementati i relativi strumenti. Ad esempio le Comunità autonome di Aragón, Asturie, Castiglia - La Mancha, Castiglia e León, e Catalogna redigono l'AIR; Asturie, Galizia e Comunità Valenciana hanno svolto revisioni e codificazioni normative; le Isole Canarie, Castiglia e León, Catalogna, Galizia e Comunità Valenciana hanno semplificato e ridotto gli oneri. Ad ogni modo, anche se il Governo centrale deve rispettare l'autonomia dei territori, può senza dubbio facilitare l'adozione di politiche di qualità della legislazione. L'amministrazione centrale potrebbe essere più proattiva nello sviluppo dei principi e nel supporto alle diverse piattaforme esistenti di dialogo multilivello per migliorare il coordinamento della regolamentazione (per esempio, la *Conferencia de Presidentes*, le conferenze settoriali, le commissioni bilaterali di cooperazione, la *Comisión Nacional para la Administración Local* e il *Comité para la Mejor Regulación*).

Si lamenta inoltre la scarsità di dati e informazioni che permetterebbero ai cittadini di comparare l'efficienza e l'efficacia delle politiche e dei servizi: questa valutazione comparativa non è svolta, né è gestita dall'amministrazione centrale. Proprio in questo settore è molto importante che la società civile coinvolga e sproni i

governi locali: le camere di commercio, le università, i *think-tank* o un insieme di questi organismi potrebbe assumersi direttamente questa responsabilità<sup>31</sup>.

E' importante che l'amministrazione centrale, i governi sub-nazionali e gli altri *stakeholder* identifichino e trovino un accordo su un nucleo di progetti ritenuti strategici per coniugare le politiche di qualità della regolazione con gli obiettivi generali del Governo; senza dubbio, sarebbe auspicabile ripensare alcune iniziative che paiono non rispondere a una logica chiara e integrare altre riforme che avrebbero un forte impatto. Dare un maggior rilievo politico alle funzioni di coordinamento e supervisione regolatoria, così come creare meccanismi di appoggio alle riforme sono elementi chiave per il successo della qualità della legislazione: ad esempio, la mancanza di questi elementi spiega perché sia la consultazione, che l'AIR, non abbiano raggiunto un livello ottimale di evoluzione.

Il Governo dovrebbe inoltre acquisire la capacità di comunicare i risultati delle iniziative di semplificazione: ciò sarebbe utile per fornire supporto alle riforme e rimuovere l'inerzia burocratica.

Altrettanto importante sarebbe, secondo l'OCSE, portare a compimento alcune iniziative *in itinere*, come la redazione del Manuale sulla riduzione degli oneri, la semplificazione delle procedure relative alle *start-up* e alle tasse, la modernizzazione della *Plataforma de Intermediación de Datos* (PID) e del *Punto General de Acceso para la Administración Pública* (PAG). L'assenza di una forte funzione di stimolo all'interno del Governo per controllare il flusso normativo e per assicurarne l'attuazione, diminuisce le possibilità di un esito positivo delle riforme messe in atto.

---

<sup>31</sup> Ad esempio, nel 2008, il [Centro de Predicción Económica](#) (CEPREDE) ha realizzato una valutazione comparativa sulla competitività delle Comunità autonome, basata su un insieme di 18 indicatori, alcuni dei quali riguardavano anche la regolamentazione e il suo impatto sulla produttività.

#### 4. SVILUPPI RECENTI E CONCLUSIONI

Successivamente alla pubblicazione del rapporto OCSE, in Spagna sono state approvate alcune leggi con un rilevante impatto sia sui rapporti tra amministrazioni e cittadini, sia sulla qualità della regolazione.

##### 4.1. La pianificazione normativa

L'articolo 25 della legge 50/1997, così come modificata nel 2015, stabilisce che il Governo approvi annualmente un Piano normativo contenente le iniziative legislative e regolamentari da approvarsi nell'anno seguente; dovranno inoltre identificarsi le norme che dovranno essere sottoposte a un'analisi dei risultati della loro applicazione, in particolare con riferimento ai costi e agli oneri amministrativi per destinatari e amministrazioni.

Quando un organo competente presenta per l'approvazione una proposta normativa non compresa nel piano annuale, esso dovrà giustificarne i motivi nella MAIN.

Il Piano è coordinato dal *Ministerio de la Presidencia*, che lo presenta per l'approvazione al Consiglio dei ministri.

##### 4.2. La legge 39/2015

La **legge 39/2015**<sup>32</sup> regola i rapporti tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini, con lo scopo di creare un'amministrazione completamente informatizzata, interconnessa e trasparente, snellendo i procedimenti amministrativi e riducendone i tempi. Si stabiliscono per la prima volta i principi in base ai quali si svolge l'iniziativa

<sup>32</sup> [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

legislativa e la potestà regolamentare delle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di assicurare il suo esercizio in accordo con i principi di buona regolamentazione, garantendo in modo adeguato la consultazione e la partecipazione dei cittadini nell'elaborazione delle norme e favorendo la valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* della normativa, quale corollario al diritto costituzionale della certezza giuridica.

La legge si divide in sei titoli, per un totale di 133 articoli, ai quali si accompagnano disposizioni aggiuntive, transitorie, abrogative e finali.

Per quanto di interesse, si segnala il titolo VI (Della iniziativa legislativa e potestà normativa delle amministrazioni pubbliche), che comprende gli articoli da 127 a 133.

Le novità introdotte dalla legge mirano a incentivare la partecipazione dei cittadini al processo di elaborazione delle norme, introducendo l'obbligo di attivare, antecedentemente alla redazione della norma, la consultazione di cittadini e imprese in merito ai problemi ai quali si pretende dare soluzione con la proposta normativa, la necessità e l'opportunità della sua approvazione, gli obiettivi da raggiungere e le possibili soluzioni alternative di natura sia regolamentare che non regolamentare.

Ai fini di una maggiore certezza giuridica e della conoscibilità dell'ordinamento, la legge si impegna a migliorare la pianificazione normativa: tutte le amministrazioni sono tenute ad elaborare e rendere pubblico un piano normativo annuale (*Plan Anual Normativo-PAN*), nel quale sono raccolte tutte le proposte con rango di legge o di regolamento che si intendono approvare durante l'anno successivo.

Infine, si rinforza la valutazione *ex post*, imponendo l'obbligo di valutare periodicamente l'applicazione delle norme in vigore, con lo scopo di verificare se hanno ottenuto gli obiettivi perseguiti e se il costo e gli oneri da esse derivanti è giustificato ed è stato adeguatamente valutato.

#### 4.3. La legge 40/2015

La **legge 40/2015**<sup>33</sup> modifica in più parti la legge 50/1997 e consta di 158 articoli suddivisi in tre titoli, ai quali si aggiungono disposizioni aggiuntive, transitorie, abrogative e finali. Ha un triplice obiettivo:

- dotare il sistema giuridico spagnolo di una normativa generale sull'ordinamento giuridico delle amministrazioni pubbliche, regolando il funzionamento interno di ogni amministrazione e le relazioni fra le varie amministrazioni, attraverso una riforma integrale dell'organizzazione e del funzionamento delle stesse;
- definire sia la legislazione generale sull'ordinamento giuridico amministrativo, applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, sia l'ordinamento giuridico specifico dell'amministrazione generale dello Stato, nella quale sono comprese sia l'amministrazione centrale (*Administracion institucional*), sia l'amministrazione periferica;
- regolare in modo sistematico le relazioni interne tra le amministrazioni, stabilendo i principi che disciplinano i rapporti tra i vari soggetti pubblici.

Tra le principali novità recate dalla legge:

- una maggior trasparenza e un funzionamento più agile delle amministrazioni pubbliche;
- una maggior trasparenza nei procedimenti di elaborazione delle norme;
- una semplificazione del settore pubblico istituzionale, attraverso la razionalizzazione delle tipologie di enti od organismi pubblici;
- una migliore cooperazione e un più efficiente coordinamento tra le diverse amministrazioni pubbliche.

<sup>33</sup> [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de régimen jurídico del sector público.

#### 4.4. Il rapporto OCSE *Spain 2016: Linking Reform to Results for the Country and its Regions*

Nel 2016 all'OCSE è stato nuovamente chiesto di monitorare lo stato di attuazione delle riforme e di fornire raccomandazioni aggiornate su come superare gli ultimi ostacoli verso la realizzazione di una pubblica amministrazione più efficiente. La pubblicazione *OECD Public Governance Reviews: Spain 2016: Linking Reform to Results for the Country and its Regions*<sup>34</sup> fornisce tale aggiornamento.

Il rapporto osserva che, data la natura fortemente decentralizzata dello Stato spagnolo, le varie Comunità autonome sono attori chiave nel garantire la sostenibilità e l'inclusione delle riforme previste dalla CORA. Sia a livello nazionale, che regionale e locale, sono stati fatti grandi sforzi per superare la crisi economica, ma solo unendo gli sforzi del Governo centrale e delle Comunità autonome la Spagna può trarre il massimo vantaggio e sviluppare pienamente il potenziale di una riforma di così ampia portata. Tuttavia, si dovrebbe andar oltre la semplice cooperazione tra gli organi amministrativi: sarebbe necessario puntare sul vasto potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per una visione più inclusiva, trasparente e innovativa del settore pubblico. Sarebbe inoltre opportuno migliorare l'accesso e la fruibilità dei dati e delle informazioni in possesso delle amministrazioni e coinvolgere attivamente i cittadini nei processi di riforma, non solo per far leva sulla responsabilità del Governo, ma anche per rafforzare la fiducia dei cittadini in esso.

Far sì che alla riforma della pubblica amministrazione facciano seguito migliori politiche è essenziale per promuovere una crescita robusta e inclusiva e per assicurare una migliore erogazione dei servizi a tutti i cittadini spagnoli. Gli sforzi fatti per ammodernare l'amministrazione hanno strategicamente anche un grande

---

<sup>34</sup> OECD, *OECD Public Governance Reviews: Spain 2016: Linking Reform to Results for the Country and its Regions*, OECD Publishing, Paris, 2016.

potenziale per la ripresa economica, ma solo se le strutture deputate alla sua attuazione sono poste e consolidate nel cuore del Governo.

Nel contesto della crisi economica e finanziaria, l'obiettivo principale è stato quello della riduzione dei costi e dell'aumento dell'efficienza; al contempo, si doveva continuare a fornire importanti servizi pubblici, ma un numero ridotto di personale. Il successo della riforma del settore pubblico nel soddisfare tali obiettivi non deve essere sottovalutato: nel luglio 2015, il 76 per cento delle 222 misure era stato pienamente attuato con un risparmio complessivo di oltre 21 miliardi di euro.

La Spagna ha fatto progressi nell'attuazione delle raccomandazioni del rapporto OCSE 2014. Sono state adottate misure importanti per migliorare la qualità della regolamentazione e la trasparenza delle decisioni amministrative.

Tuttavia, garantire la sostenibilità delle riforme della pubblica amministrazione al di là della crisi economica rimane la sfida più grande. Diverse azioni strategiche potrebbero rafforzare la sostenibilità nel lungo periodo dello sforzo di riforma: la creazione di una visione a lungo termine per il settore pubblico spagnolo; l'introduzione di meccanismi per calibrare le misure della riforma durante la loro attuazione; il ruolo dei dipendenti pubblici nel garantire un miglioramento continuo.

Il ruolo dell'Ufficio per l'esecuzione della riforma amministrativa (OPERA) è degno di menzione speciale e può essere inserito tra le *best practice* OCSE, in relazione al *follow-up* e al monitoraggio della valutazione delle politiche orizzontali. Il coordinamento con gli altri organi di controllo dovrebbe essere rafforzato al fine di assicurare la complementarietà, così come per arrivare a una visione complessiva dello stato attuale della pubblica amministrazione.

Inoltre, dato che la Spagna sta progredendo verso un modello sofisticato di governo delle tecnologie dell'informazione e della gestione della comunicazione (ITC) e verso servizi condivisi, la prossima serie di azioni di riforma dovrebbe rafforzare la condivisione dei servizi e, in particolare, dei servizi pubblici digitali. Ciò contribuirebbe a garantire la coerenza tra le decisioni strategiche sulla gestione ITC e

gli investimenti in materia di digitalizzazione, al fine di favorire le sinergie e la maggiore e migliore utilizzazione dei sistemi e delle piattaforme.

All'inizio della prossima legislatura, gli sforzi dovrebbero concentrarsi sull'attuazione delle restanti riforme. Le riforme della CORA sono state una forza trainante che ha ispirato e alimentato anche le riforme a livello regionale e locale. La crisi economica ha rivelato le disparità regionali e i diversi approcci agli stessi problemi; le Comunità autonome hanno contribuito alla realizzazione delle misure e hanno fatto grandi sforzi per snellire e razionalizzare le loro attività. La Spagna dovrà quindi continuare a migliorare i propri meccanismi di coordinamento per rendere la maggior parte del suo modello decentrato e fornire servizi migliori ai cittadini.

Una pubblica amministrazione capace è in definitiva una chiave per promuovere la crescita inclusiva ed equilibrata. La migliorata capacità istituzionale della pubblica amministrazione spagnola contribuirà alla ricostruzione della fiducia dei cittadini e delle imprese e condurrà a politiche migliori per una vita migliore.

#### 4.5. Conclusioni

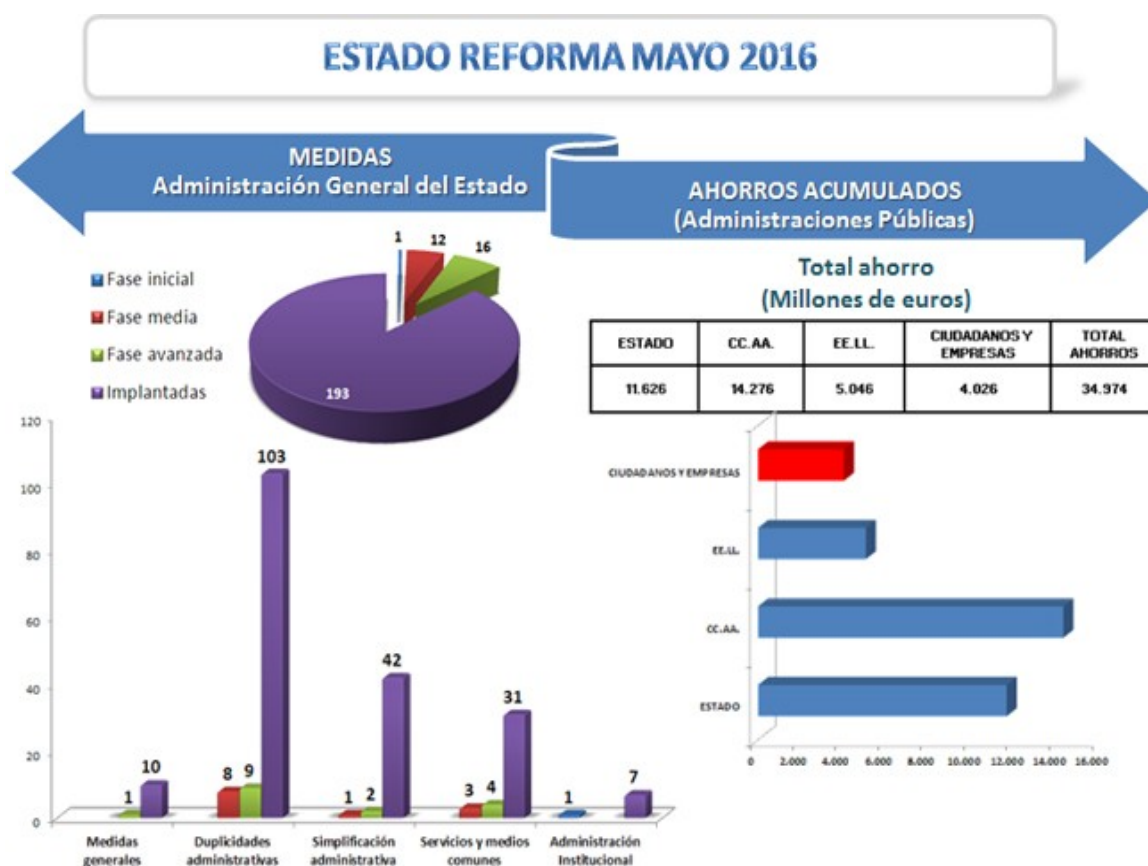
Il [Programma nazionale di riforme per il 2016](#) continuerà a implementare le misure CORA; in particolare:

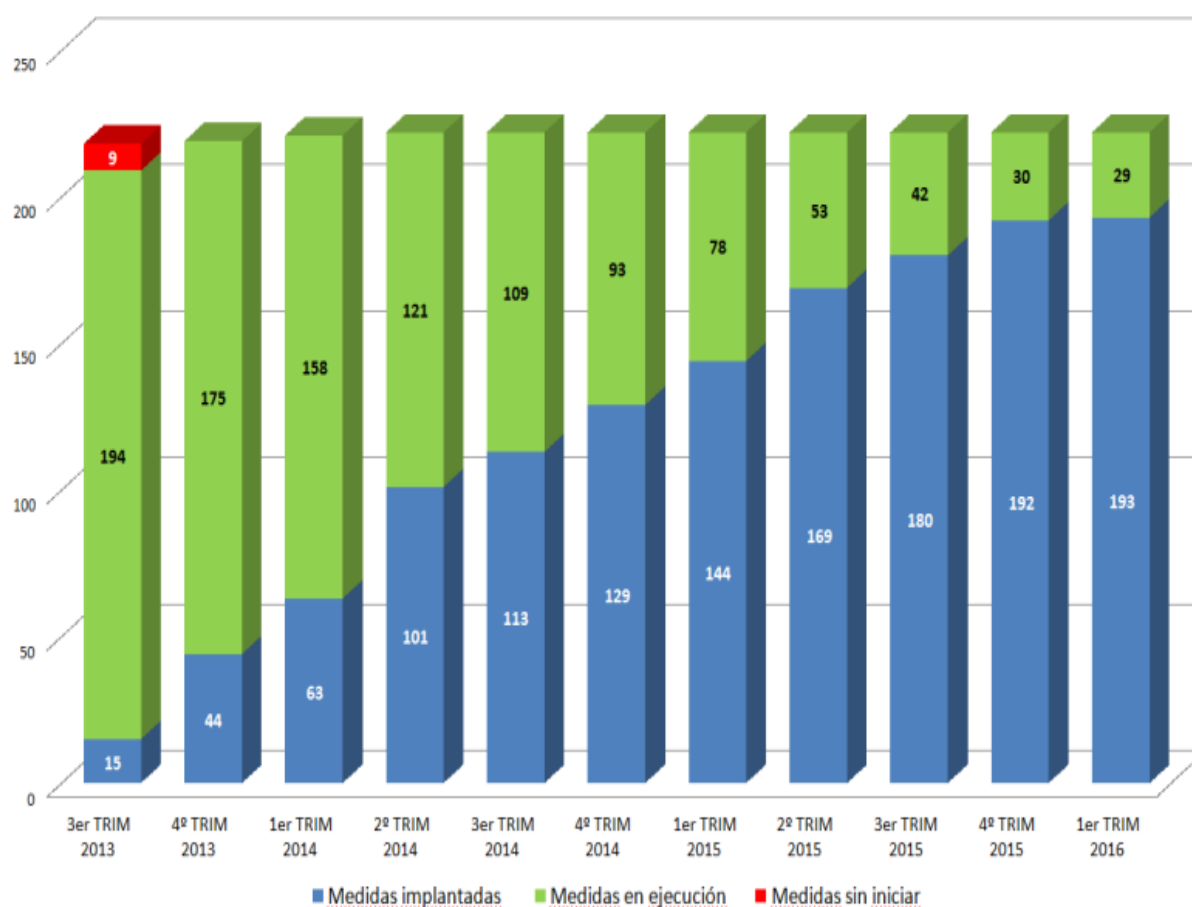
- sarà possibile conseguire risparmi aggiuntivi nell'ambito della soppressione delle duplicazioni amministrative con 17 misure in via di attuazione. L'obiettivo ultimo è implementare il principio "una amministrazione, una competenza" e garantire la piena cooperazione tra lo Stato e le Comunità autonome;
- continueranno gli sforzi per la semplificazione delle relazioni tra cittadini e amministrazione;
- il transito verso l'amministrazione elettronica e verso la trasformazione digitale resta una delle priorità dell'amministrazione pubblica, seguendo le linee del



Piano di trasformazione digitale dell'Amministrazione generale dello Stato e dei suoi organismi per il periodo 2015-2020.

I grafici seguenti documentano lo stato delle riforme nel mese di maggio 2016.





Fonte: Portal de la transparencia > Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)<sup>35</sup>

Il Governo spagnolo ha messo a punto negli ultimi anni un sistema strutturato di misure di riforma attraverso un grosso sforzo che ha coinvolto tutti i livelli e gli attori del settore pubblico. Secondo l'OCSE, nel presupposto che la parte peggiore della crisi economica sia ormai passata, la Spagna dovrebbe ora creare le condizioni per consolidare una cultura delle riforme nella pubblica amministrazione con una struttura permanente, coerente e coordinata posizionata al centro del Governo e con una visione strategica che permetta di assicurare effetti e benefici di lungo termine.

<sup>35</sup> [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/CORA.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/CORA.html)

## Elenco Dossier precedenti:

- n. 1. Quote di genere e parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società. Le società a controllo pubblico: un caso di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - maggio 2013*
- n. 2. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 2)- marzo 2015*
- n. 3. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 3) - Parte prima - luglio 2015*
- n. 4. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito - luglio 2015*
- n. 5. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia - ottobre 2015*
- n. 6. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania - gennaio 2016*
- n. 7. Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Canada - febbraio 2016*
- n. 8. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America - febbraio 2016*
- 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*
- n. 17. L'analisi d'impatto della regolazione in Messico - aprile 2016*
- n. 18. L'analisi di impatto territoriale - giugno 2016*
- n. 19. L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015 - Aspetti salienti e raffronto con le migliori pratiche europee e internazionali - giugno 2016*
- n. 20. La valutazione d'impatto delle politiche pubbliche nella Repubblica Sudafricana - luglio 2016*

SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI

UFFICIO PER LA VERIFICA DELLA FATTIBILITÀ AMMINISTRATIVA E PER L'ANALISI DI IMPATTO DEGLI ATTI IN ITINERE  
CAPO UFFICIO: ANNARITA SANSÒ

SEGRETERIA: tel. 06/ 6706-3437 - e-mail [ufficioair@senato.it](mailto:ufficioair@senato.it)