

Lo sforzo congiunto di OCSE e UE per la promozione della buona regolazione in Europa. Il report *Better regulation practices across the European Union*

di Federica Cacciatore

Nel 2008, quando la crisi economico-finanziaria iniziava a manifestare i suoi effetti a livello globale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e l'Unione europea (UE) hanno lanciato lo *EU15 Project*, un progetto comune per monitorare e misurare la capacità regolatoria di quindici Stati membri dell'UE. L'idea sottostante era che la *better regulation* potesse costituire un argine ai rischi per il benessere economico e sociale, sostenere la crescita e fornire ai paesi gli strumenti opportuni per resistere alle sfide a venire. Da allora, tuttavia, lo scenario è mutato non poco, e i Governi si sono trovati dinanzi a nuove sfide (disuguaglianze crescenti, fenomeni migratori di ampia portata, sfiducia montante verso le istituzioni in generale, oltre all'irruzione delle nuove tecnologie e alla minaccia del cambiamento climatico). Nel caso dell'UE, a ciò deve aggiungersi la crescente incertezza sugli sviluppi della Brexit e sui possibili riflessi sul futuro stesso dell'Unione.

Pertanto, mentre gli obiettivi sono rimasti sostanzialmente immutati, le domande possibili riguardano la tenuta e l'adeguatezza degli strumenti proposti per assicurare la qualità della regolazione, anche in tempi incerti. A più di dieci anni dal lancio del progetto, su richiesta dell'UE – e con il suo supporto – l'OCSE ha pubblicato, lo scorso 19 marzo, il report *Better Regulation Practices across the European Union*, nel quale si dà conto dell'adozione di alcuni fra i principali strumenti di *better regulation* da parte dei ventotto Stati membri e della stessa UE¹.

Il report *Better regulation practices across the European Union*. Uno sguardo d'insieme

Il report, che fornisce un inquadramento generale dello stato di adozione e attuazione delle politiche di riforma della regolazione negli Stati membri e nell'UE, si sofferma in particolare sul ricorso a tre principali strumenti – le consultazioni, l'analisi d'impatto *ex ante* e la valutazione *ex post* – confermando alcune evidenze fornite nel corso di questo decennio, sia dall'OCSE sia dalla Commissione e mettendo in risalto alcuni aspetti meno prevedibili.

Il primo dato emergente è il fatto che tutti i Paesi coinvolti hanno posto in essere politiche di *better regulation*, seppure con diverse varianti e con differenti gradi di articolazione. In molti casi, tuttavia, ci si è limitati a una attuazione formale di strumenti di miglioramento regolatorio, con una implementazione carente. Questo quadro è emerso attraverso la comparazione resa possibile con l'uso di indicatori composti per ciascuno dei tre strumenti analizzati, che considerano, in eguale misura, quattro aspetti: a) adozione sistematica; b) metodologia; c) supervisione e controllo della qualità; d) trasparenza.

Dalla comparazione emergono delle interessanti differenze, che si apprezzano sia orizzontalmente, fra gli strumenti di miglioramento della regolazione, sia verticalmente, fra il livello sovranazionale

¹ I dati utilizzati nel report sono quelli raccolti dall'OCSE mediante le interviste del 2014 e del 2017 nell'ambito degli indicatori di politica della regolazione e governance (*iREG*), che hanno fornito le basi conoscitive per il *Regulatory Policy Outlook 2018*. L'analisi è stata, quindi, estesa ai cinque Stati membri non OCSE: Bulgaria, Cipro, Croazia, Malta e

Romania. Per un approfondimento sul funzionamento degli indicatori internazionali di *better regulation*, si vedano anche: C. Arndt et al. (2015), *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results*, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, Paris, OECD Publishing; C. Radaelli, F. De Francesco (2007), *Regulatory quality in Europe. Concepts, measures and policy processes*, Manchester, Manchester University Press.

Lo sforzo congiunto di OCSE e UE per la promozione della buona regolazione in Europa.
Il report *Better regulation practices across the European Union*, di Federica Cacciatore

e quello nazionale (ma, come si vedrà, anche orizzontalmente fra Paesi).

Per quanto concerne i tre strumenti analizzati, fra essi si riscontra una differenziazione rilevante. Infatti, mentre il 100% dei paesi ricorre (formalmente) alle analisi d'impatto *ex ante* e il 96% fa ricorso a consultazioni e altri strumenti di coinvolgimento, solo il 79% si è dotato di procedure di verifica *ex post* della regolazione.

Malgrado la copertura ormai pressoché totale dei Paesi rispetto ai primi due, tuttavia, la qualità delle analisi e delle consultazioni non può sempre considerarsi soddisfacente e uniforme. Riguardo alle differenziazioni geografiche, si denota una sistematica discrepanza fra la media degli Stati membri e la performance dell'UE, che risulta in tutti i casi migliore di quella dei primi. Ancora, fra gli stessi Paesi europei vigono differenze fra quelli appartenenti all'UE e quelli che non vi appartengono², anche a seconda degli strumenti presi in considerazione.

La comparazione fra gli strumenti di *better regulation*

Dall'analisi contestuale dei principi e degli strumenti di qualità della regolazione posti in essere in UE e negli Stati membri, come si anticipava, emerge che sono in vigore ovunque politiche di *better regulation* che prevedono l'uso di analisi *ex ante*, e quasi ovunque sono previsti meccanismi di coinvolgimento degli *stakeholders*, mentre è meno comune il ricorso alla verifica successiva delle regolazioni (solo 22 Stati la prevedono). Fin dai primi anni Duemila, e grazie a un rinnovato interesse, in tempi più recenti, legato all'adozione da parte dell'UE del *Better Regulation Package* nel 2015 e dell'Accordo interistituzionale nel 2016, le istituzioni

dell'UE hanno riconosciuto a tali strumenti un ruolo cruciale nel miglioramento della qualità normativa. Nel frattempo, praticamente tutti gli Stati membri si sono dotati di meccanismi e strumenti *ad hoc* anche a livello domestico.

Un elemento particolarmente critico in termini di effettività rimane la supervisione (*oversight*) della regolazione, che risulta ancora lo strumento meno sviluppato nell'ambito dei paesi europei, sebbene ufficialmente tutti abbiano individuato un organismo cui spetta la responsabilità di promuovere la *better regulation*. L'attività di supervisione resta ancora saltuaria e disomogenea, si concentra prevalentemente sulla verifica delle analisi d'impatto *ex ante*, tralasciando quasi ovunque il ruolo di verifica degli altri strumenti, sia pure rilevanti nella *policy* generale della *better regulation*.

La natura degli *oversight bodies* è anch'essa varia. Mentre la maggior parte sono ancora incardinati negli esecutivi, a partire dagli anni Duemila sono sorti diversi organismi di supervisione esterni, che restano, tuttavia, collegati e *accountable* nei confronti del governo. Malgrado il loro ruolo istituzionale, invece, i Parlamenti non sono quasi mai particolarmente attivi in fatto di supervisione.

Nei paragrafi seguenti si illustreranno le principali evidenze emerse in merito a ciascuno dei tre ambiti considerati, con un focus conclusivo sull'Italia.

Le consultazioni e il coinvolgimento degli stakeholders

Così come la Commissione europea, tutti gli Stati membri hanno investito proprie risorse nel predisporre strumenti, processi e piattaforme (spesso, anche molto sofisticate) per la consultazione degli interessati durante la produzione delle politiche. Tuttavia, il report presenta alcune evidenze, non sempre positive, che possiamo sintetizzare come segue:

- molti Stati membri hanno messo in piedi piattaforme web centralizzate per la raccolta delle consultazioni, spesso coesistenti con

² La comparazione con i Paesi europei non membri dell'Unione è possibile perché, come specificato, i dati di riferimento per i paesi OCSE sono gli stessi presenti nel *Regulatory Policy Outlook*.

Lo sforzo congiunto di OCSE e UE per la promozione della buona regolazione in Europa.
 Il report *Better regulation practices across the European Union*, di Federica Cacciatore

- quelle dei singoli ministeri;
- si ricorre alle consultazioni molto di più per la legislazione primaria che per quella secondaria;
 - le consultazioni sono previste soprattutto per la fase discendente, di trasposizione, e meno per quella ascendente, di formulazione;
 - gli Stati membri fanno scarso ricorso a piani, programmazioni periodiche o altri strumenti simili per informare gli interessati di possibili future consultazioni;
 - nella maggior parte dei casi la strumentazione in uso non consente di far sapere agli *stakeholders* in che misura e come i loro contributi hanno avuto un impatto sulla decisione finale.

Inoltre, il report dà conto delle caratteristiche specifiche delle previsioni nazionali in tema di consultazione. La maggior parte degli Stati membri, per esempio, prevede un periodo minimo di durata, che varia dai sette giorni lavorativi in Lituania alle dodici settimane per alcune procedure in Svezia e nella Commissione europea.

Le analisi d'impatto ex ante

Come anticipato, tutti i Paesi regolamentano processi e strumenti di analisi d'impatto della normazione *ex ante*, pur considerando che Malta non la prevede per la legislazione primaria, mentre Bulgaria e Croazia non la prevedono per quella subordinata. Il principale aspetto critico concerne la discrasia fra i livelli di ottemperanza di facciata e quello che si registra di fatto, e ciò vale soprattutto per la regolazione subordinata, sulle cui analisi influisce la carenza di organismi di *oversight*. Così come per le consultazioni, oltre al giudizio positivo sul livello di adozione formale si attestano le valutazioni, più critiche, sugli indicatori complessi che misurano anche *quanto* e *come* si ricorre all'analisi d'impatto. In particolare, dal report emergono i seguenti aspetti:

- la maggioranza degli Stati non ricorre a

test soglia, al di sotto della quale evitare di condurre analisi (in ossequio al principio di proporzionalità della valutazione, che pure è richiamato nelle loro normative);

- solo la metà circa dei Paesi considera fra le alternative la cosiddetta opzione *do nothing*, e ancor meno della metà stima gli impatti della regolazione comparandoli a opzioni alternative;
- le analisi d'impatto sulla regolazione europea sono molto più concentrate nella fase discendente che in quella ascendente, compromettendo così la possibilità di partecipare attivamente al processo deliberativo: molti Stati membri affidano la possibilità di valutare gli effetti squisitamente domestici all'analisi condotta dalla Commissione che, tuttavia, molto di rado si spinge fin nel dettaglio di stimare i singoli impatti per Paese. Sicché questi preziosi elementi conoscitivi possono andare perduti nel processo;
- la varianza tra Paesi in termini di metodologie e processi impiegati per condurre le analisi d'impatto è molto più alta che per svolgere le consultazioni, sulle quali si registra, invece, maggiore omogeneità;
- i processi e i risultati delle analisi sono scarsamente trasparenti, e la situazione peggiora con riferimento alla regolazione secondaria.

Le valutazioni ex post

Le verifiche della regolazione sono il tasto dolente della strumentazione in uso ai Paesi europei. Il report rende conto delle carenze riscontrate in questo ambito, malgrado le svariate raccomandazioni volte a promuoverne il ricorso sia da parte della

Lo sforzo congiunto di OCSE e UE per la promozione della buona regolazione in Europa.
Il report *Better regulation practices across the European Union*, di Federica Cacciatore

Commissione europea sia da parte dell'OCSE³. Solo due Stati membri (Germania e Regno Unito) contano su un approccio sistematico alla verifica di singoli provvedimenti regolatori e, generalmente, si procede alla verifica di norme in aree selezionate di *policy*. Manca poi del tutto, con la sola eccezione del Regno Unito, la cultura della comparazione di regolazioni esistenti a ipotesi alternative, che invece consentirebbe un approccio integrato alla verifica *ex post* e a quella *ex ante*, concretizzando il principio *evaluate first*. Inoltre, il report evidenzia i seguenti aspetti relativi alla valutazione *ex post*:

- nella maggior parte dei casi, la verifica successiva finora è servita principalmente all'obiettivo di ridurre gli oneri di regolazione e amministrativi;
- in circa la metà degli Stati non sono state adottate linee guida e metodologie standard per la realizzazione di valutazioni;
- nella maggior parte dei casi, a condurre le valutazioni *ex post* sono gli stessi dipartimenti e uffici che hanno formulato la regolazione. Solo in pochi casi le prime sono affidate a commissioni o organismi esterni;
- dove esistenti, le valutazioni fanno riferimento a meccanismi e strumenti di coinvolgimento degli *stakeholders*;
- solo meno della metà dei paesi che le realizzano provvedono anche a pubblicarne gli esiti.

3 Per quanto riguarda l'UE, si pensi al citato Better Regulation Package, che include il cd. **programma REFIT (Regulatory Fitness)**. Per quanto riguarda l'OCSE, si segnala in particolare la *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, del 2012, nonché la recente **consultazione pubblica** sul documento (in corso di pubblicazione mentre si scrive) *OECD Best Practice Principles: Reviewing the Stock of Regulation*.

Gli altri strumenti

Il report riporta un grafico che incrocia i singoli strumenti (o ambiti) di *better regulation* con la percentuale di Stati membri che vi fanno ricorso (Figura 1).

Figura 1 – Aree di *better regulation* coperte negli Stati membri (fonte: Report, p. 22).

Area di <i>better regulation</i>	Stati membri (%)
Analisi d'impatto <i>ex ante</i>	100
Trasparenza di governo e consultazioni	96
Semplificazione amministrativa/ riduzione oneri	96
Coordinamento intragovernativo	86
Valutazione <i>ex post</i>	79
Supervisione regolatoria (<i>oversight</i>)	75
Obiettivi misurabili	64
Ottemperanza ed <i>enforcement</i>	61
Strategie di comunicazione	57
Politiche di regolazione basate sulla <i>performance</i>	50
Cooperazione regolatoria internazionale	39
Altro	32

Un aspetto che l'OCSE ritiene particolarmente critico è il basso livello di diffusione della supervisione regolatoria e del controllo di qualità degli strumenti (e dei loro prodotti), rispetto alle tre aree principali di *better regulation*.

Sebbene non rappresenti un oggetto specifico di analisi per il report, vale comunque la pena di evidenziare l'alto livello di adozione di politiche di riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione procedimentale in tutta l'UE, a partire dalla Commissione, mentre ancora solo la metà degli Stati membri ha messo in piedi

Lo sforzo congiunto di OCSE e UE per la promozione della buona regolazione in Europa.
 Il report *Better regulation practices across the European Union*, di Federica Cacciatore

una strategia complessiva di comunicazione che accompagni e favorisca il perseguimento degli obiettivi regolatori, dimostrando ancora scarsa attenzione verso gli strumenti che consentono la conoscibilità delle *policies* e dei loro risultati all'esterno.

La performance dell'Italia

Il report tiene conto delle importanti innovazioni in tema di qualità della regolazione che hanno riguardato l'Italia alla fine del 2017, in particolare con l'adozione del nuovo regolamento integrato su analisi e verifica d'impatto della regolamentazione (rispettivamente, AIR e VIR), consultazioni e programmazione regolatoria⁴. Il nuovo regolamento, almeno sulla carta, introduce in tutte e tre le aree di interesse del report delle discipline dettagliate, avanzate e molto in linea con la metodologia promossa dall'UE e sostenuta anche dall'OCSE. A partire dalla previsione di una AIR semplificata a opera del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri, il cui ruolo di coordinamento e filtro risulta rafforzato rispetto al passato, alla programmazione e regolamentazione delle consultazioni, fino alla maggiore diffusione, sin dal 2015, di verifiche *ex post*. Nel report è salutata favorevolmente anche l'introduzione di uno strumento di programmazione pluriennale dell'agenda regolatoria, nella quale devono essere incluse anche le AIR e le consultazioni che si intendono svolgere.

4 DPCM 15 settembre 2017, n. 169, Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione. Per ulteriori approfondimenti, si veda il report a cura del Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto (2018), *La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*, Esperienze n. 32, aprile. Sia, inoltre, consentito rimandare a F. Cacciatore (2018), *Il nuovo regolamento su AIR, VIR e consultazione: cosa cambia (e cosa no) nella normativa statale sulla better regulation*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», Anno IX, n. 2, pp. 7-16.

Inoltre, per quanto riguarda la capacità di influire sul processo di regolazione europeo mediante strumenti di *better regulation*, l'Italia risulta fra i pochi paesi a prevedere le consultazioni e l'AIR in fase sia ascendente sia discendente.

L'Italia, infine, viene menzionata nel report come buona pratica nella revisione delle proprie regolazioni attraverso la comparazione con altre esperienze nazionali⁵.

La comparazione fra paesi UE e di area OCSE, e fra UE e Stati membri

La comparazione fra paesi e strumenti di *better regulation* evidenzia un altro ambito di variazione significativa, oltre che nell'uso degli strumenti, ed è quello, trasversale rispetto agli ambiti considerati, fra livelli di amministrazione e fra paesi (nonché fra aree territoriali). Per quanto concerne la varianza fra i diversi Stati membri dell'UE, questa riguarda non tanto il livello di adozione formale di alcuni strumenti e principi (se non nel caso della valutazione *ex post*) quanto nelle metodologie impiegate e nel diverso livello di effettività delle pratiche in uso. La seconda parte del report, dedicata ai profili individuali per singolo Paese, illustra molto esaustivamente e dettagliatamente le differenze in tal senso.

I due punti di maggiore rilevanza riguardano la differenza fra la media dei Paesi UE e l'UE stessa e quella fra la media dell'area UE con quella dell'area OCSE.

Per quanto concerne il primo punto, in tutti gli ambiti di *better regulation* considerati l'UE presenta *performance* migliori rispetto alla media degli Stati membri. Se questa variazione si presenta anche con riguardo all'analisi d'impatto *ex ante* e al ricorso alle consultazioni, diventa particolarmente

5 Il riferimento è a quanto riportato nel box 4.3 a p. 109, rispetto all'attività di semplificazione e standardizzazione delle procedure per la notifica sanitaria spettanti alle imprese alimentari, realizzata dal Dipartimento della funzione pubblica nel 2016/2017.

Lo sforzo congiunto di OCSE e UE per la promozione della buona regolazione in Europa.
Il report *Better regulation practices across the European Union*, di Federica Cacciatore

evidente con riferimento alla verifica *ex post* della regolazione. In questo settore, l'UE fa ricorso a una varietà piuttosto ampia di tipologie di revisione, combinando anche verifiche puntuali su singoli provvedimenti con revisioni più approfondite di interi settori di *policy*. Il ricorso alla revisione periodica è ormai sistematico, in quanto si è posta particolare attenzione al principio *evaluate first* e alla sua concreta realizzazione attraverso i cosiddetti *fitness checks*, la cui metodologia è poi confluita all'interno del programma REFIT.

Il secondo aspetto, e forse quello meno intuitivo e su cui ci si dovrebbe soffermare alla ricerca di soluzioni, concerne la differenza media di *performance* fra Paesi appartenenti all'UE e Paesi dell'area OCSE. In tutti e tre i settori della *better regulation* considerati, i primi hanno ottenuto valutazioni inferiori rispetto alla media dei paesi OCSE, e ciò vale sia rispetto alla legislazione primaria sia rispetto a quella subordinata. Lo stesso si registra con riferimento alla trasparenza e alla pubblicità delle analisi d'impatto *ex ante*, in media migliore nell'area OCSE rispetto agli Stati membri dell'UE.

Considerazioni conclusive

Il report rappresenta un valido strumento di misurazione della salute della *better regulation* in Europa, in primo luogo in quanto si basa su una misurazione al contempo estensiva, su tutti i Paesi e l'UE, e intensiva poiché si basa su indicatori complessi per ciascun aspetto considerato. In secondo luogo, il valore in termini di *moral suasion* è rafforzato dal fatto che nasce dalla collaborazione fra l'OCSE e la Commissione europea, che rappresentano, nel continente europeo, le due spinte principali all'introduzione e alla diffusione della cultura della *better regulation*. Molte cose sono cambiate dall'*EU15 Project*, citato, che ha posto le basi per la misurazione sistematica degli andamenti della riforma regolatoria in Europa, eppure molto deve essere ancora fatto, anche nei settori apparentemente più avanzati (come l'analisi d'impatto).

In particolare, occorre anzitutto puntare al superamento del gap fra adozione formale e concreta realizzazione degli strumenti di miglioramento della qualità normativa, per poi mirare a una omogenea diffusione anche della cultura della valutazione *ex post*. Su quest'ultima, nell'ultimo decennio l'UE ha investito molte risorse e molto entusiasmo nel promuovere principi e paradigmi nuovi, che hanno mirato a una maggiore integrazione, nel ciclo regolatorio, delle valutazioni *ex ante* con quelle *ex post*. Eppure, al momento gli Stati membri non sembrano avere ancora assorbito e fatto propria questa nuova cultura, ispirata al principio *evaluate first*, concentrandosi ancora (almeno apparentemente) sulla analisi preventiva degli impatti.

Infine, ancora più stimolante, ad avviso di chi scrive, ai fini del dibattito sul futuro della *better regulation* europea, appare il confronto fra Paesi membri dell'UE e Paesi OCSE, che vede i primi al di sotto della media dei secondi in praticamente tutti gli ambiti considerati. Fra le possibili interpretazioni, questo potrebbe significare che gli sforzi compiuti in questi decenni dall'UE nella promozione di questi strumenti non sono stati pienamente in grado di coinvolgere adeguatamente anche i Paesi membri dell'Unione, lasciandoli qualche passo indietro rispetto ai risultati raggiunti al livello sovranazionale.