



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

CINZIA BELELLA

L'AIR nelle Autorità
indipendenti straniere:
il caso della Spagna e della Francia

P 5/2013
settembre 2013

I Paper dell'Osservatorio
P 5/2013 ISSN 2280-8698
© 2013, Osservatorio AIR

INDICE

Premessa	5
1. Il caso spagnolo	5
1.1. <i>Le spinte sovranazionali e la riforma regolativa</i>	5
1.2. <i>Il processo di introduzione dell’AIR e la sua applicazione</i>	8
1.3. <i>L’AIR nelle Autorità Indipendenti spagnole</i>	10
2. Il caso francese	13
2.1. <i>Le spinte sovranazionali e la riforma regolativa</i>	13
2.2. <i>Il processo di introduzione dell’AIR e la sua applicazione</i>	14
2.3. <i>L’AIR nelle Autorità Indipendenti francesi</i>	16
3. I punti di forza e di debolezza nelle esperienze analizzate	18
4. Conclusioni	19

Creative commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported

Citare come: C. Beella, *L’AIR nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Spagna e della Francia*, «I paper dell’Osservatorio», Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2013, P 5/2013. ISSN 2280-8698.

Premessa

Nell'ambito del monitoraggio avviato dall'Osservatorio con la pubblicazione di un paper relativo all'applicazione dell'AIR da parte delle Autorità Indipendenti in Svezia e Regno Unito¹, questo lavoro si propone di sottoporre allo stesso tipo di indagine altri due paesi europei: la Spagna e la Francia, paesi nei quali l'AIR non ha fino ad oggi avuto uno sviluppo significativo e dove le misure adottate in materia di *better regulation* sono ben lontane dai livelli raggiunti da Gran Bretagna e Svezia. Tuttavia, anche nei due ordinamenti oggetto della presente analisi, ormai, il tema è ampiamente discusso, anche in ragione dell'impulso dell'OCSE e della UE.

Per ciascun paese, l'analisi prenderà in considerazione, quali elementi di sfondo, anche il contesto normativo e le principali tappe delle riforme che hanno contribuito all'introduzione degli strumenti di *better regulation*. Emergerà come i paesi in questione, pur essendo caratterizzati da una costante attenzione alla tematica della qualità della regolazione, dimostrata anche con interventi normativi mirati in favore dell'AIR, possano considerarsi dei *latecomers* e ciò a causa di una radicata incapacità di tradurre con atti concreti quanto disposto in astratto.

L'analisi di queste due realtà, così diverse da quelle precedentemente prese in considerazione, offre spunti anche per altri tipi di valutazioni: appare, infatti, interessante riflettere se e come il tipo di sistema giuridico vigente in un determinato paese influenzi o meno la qualità della regolazione, partendo dalla considerazione che, diversamente da Gran Bretagna e Svezia, questi due paesi si fondano entrambi su sistemi di *common law*.

1. Il caso spagnolo

1.1. Le spinte sovranazionali e la riforma regolativa

L'uscita dalla dittatura franchista prima e l'ingresso nell'Unione Europea (avvenuto nel 1986) poi hanno segnato per la Spagna l'inizio di un periodo caratterizzato da una forte crescita economica, la cui portata, ad oggi, risulta sensibilmente ridimensionata a causa della drammatica crisi che ha colpito l'economia occidentale negli ultimi cinque anni. Nonostante l'attuale congiuntura

¹ Cfr C. Belella, "L'AIR nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito" Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, aprile 2010.

particolarmente sfavorevole, non si possono non tenere in considerazione le importanti riforme strutturali approntate dalla Spagna soprattutto a partire dagli anni Novanta. Tali riforme sono informate soprattutto ai principi della delegificazione² e della liberalizzazione, con l'obiettivo di ridurre sempre più l'ingerenza dello Stato nel mercato. La necessità di riformare profondamente la struttura politica e amministrativa del paese per adeguarla al nuovo regime democratico (e per armonizzare la legislazione nazionale con quella comunitaria), infatti, aveva portato in Spagna ad una produzione normativa particolarmente consistente³.

L'ordinamento spagnolo veniva radicalmente modificato e contemporaneamente a livello internazionale (soprattutto nei paesi occidentali) iniziava a svilupparsi un acceso dibattito circa la necessità di porre in essere sistemi normativi più efficaci ed efficienti; dibattito che non poteva non influenzare anche le scelte del legislatore spagnolo impegnato nello sforzo di modernizzare istituzioni e quadro normativo. Forti spinte affinché le istituzioni si impegnassero a migliorare la qualità della regolazione venivano in particolare dalle organizzazioni sopranazionali, quali ad esempio l'OCSE, di cui la Spagna era già membro⁴. Anche in considerazione di ciò, nel 1997 venne adottato un testo che prevedeva numerosi interventi fondamentali sulla qualità della regolazione, tra i quali figuravano ad esempio l'obbligo di accompagnare ogni nuova proposta di legge con un documento illustrativo che ne giustificasse l'adozione. Tale provvedimento stabiliva inoltre che le proposte di legge fossero sottoposte a pubblica consultazione. Ancora più importanti, per la Spagna, i condizionamenti dell'Unione Europea. Ad esempio, in conseguenza dell'adozione della strategia di Lisbona (2005), il governo spagnolo adottò un "Programma Nazionale di Riforma", che individuava nelle semplificazioni lo strumento più idoneo per eliminare gli ostacoli amministrativi.

Nonostante l'impegno profuso dal legislatore spagnolo, diversamente da quanto avvenuto in altri paesi, non è mai stata stilata un'agenda degli interventi da effettuare per migliorare la qualità della

2 Quanto all'importanza attribuita alla necessità di razionalizzare la normativa basti dire che nel 1999 venne creata una commissione interministeriale con il compito di avanzare proposte di riforma al Consiglio dei Ministri in materia di semplificazione. Per razionalizzare la legislazione nazionale si preferì utilizzare lo strumento della delega dei poteri normativi parlamentari all'esecutivo (*Real decreto legislativo*), piuttosto che i "taglialeggi"; secondo i dati raccolti dall'OCSE, nel periodo 2000-2007 il parlamento spagnolo ha emanato 17 Decreti Legislativi Reali. Cfr OECD "*Better Regulation in Europe: Spain 2010*". Tuttavia l'OCSE lamenta che la Spagna dovrebbe migliorare l'accesso alla legislazione, reso difficoltoso dalla confusione determinata dal fatto che molte materie sono disciplinate da norme contenute in leggi emanate in settori diversi (c.d. "mescolanza legale").

3 Lo stesso Consiglio di Stato aveva rilevato l'opportunità di semplificare il quadro normativo.

4 Gli sforzi della Spagna sono recentemente stati lodati dall'OCSE. Si veda il dossier OECD, 2010, op. cit.

regolazione. Sebbene la recente adozione del “Programma Nazionale di Riforma”⁵ abbia contribuito a delineare gli ambiti di intervento, occorre sottolineare come molte delle modifiche apportate al sistema regolativo siano, in realtà, non tanto il frutto di interventi realizzati con lo specifico obiettivo di migliorare la qualità della regolazione quanto piuttosto esternalità positive di altre riforme. La legge del Governo del 1997 (Legge 50/1997 - *Ley del Gobierno*), ad esempio, pur non essendo stata emanata con lo specifico obiettivo di intervenire sulla qualità della regolazione, conteneva previsioni che hanno comunque contribuito a migliorare l’ambiente regolativo. Essa, infatti, venne adottata con l’obiettivo di riordinare e disciplinare l’*iter* procedurale delle proposte di leggi e regolamenti; ciononostante, tra le misure introdotte figuravano due previsioni molto importanti ed innovative che contribuivano a dotare la Spagna di strumenti di *better regulation*. In particolare, l’art. 24 di tale legge stabilì che ogni proposta di legge o regolamento dovesse essere accompagnata da una relazione che ne giustificasse l’adozione e da un resoconto economico⁶ sui costi della proposta. Prevedeva, inoltre, che le proposte fossero sottoposte a pubblica consultazione. All’obbligo di produrre una relazione giustificativa dell’intervento non seguì, però, l’elaborazione di linee guida indirizzate agli incaricati di predisporre le proposte. Non era prevista nemmeno l’istituzione di organismi di supervisione e coordinamento che coadiuvassero i vari soggetti istituzionali e ciò implicava una limitazione della portata innovativa del provvedimento. Soltanto più recentemente è stata avvertita dal legislatore spagnolo la necessità di avvalersi di tali organi. In particolare, un ruolo di primo piano è giocato in questo ambito dall’Agenzia Nazionale per la Valutazione delle Politiche Pubbliche e della Qualità dei Servizi (AEVAL – *Agencia de Evaluación y Calidad*) istituita nel 2007. Tale agenzia, sebbene inserita all’interno del Ministero della Presidenza, opera in maniera autonoma e tra i compiti ad essa attribuiti figura l’impegno per la riduzione degli oneri amministrativi. Fino al 2009 era anche responsabile della supervisione dell’AIR, compito passato poi ad una sorta di unità per la *Better Regulation* istituita sempre presso il Ministero della Presidenza⁷.

L’adozione di tali nuove misure, tuttavia, non corrispondeva all’elaborazione di una strategia in materia di *better regulation* e questo comportò un rallentamento nella concreta attuazione degli interventi sulla qualità della regolazione. Basti pensare, ad esempio, che per dare attuazione a quanto stabilito dalla Legge 50/1997 in materia di analisi di impatto della regolazione si sono dovuti attendere

5 “*Programma Nacional de Reformas*,” cfr http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_spain_es.pdf

6 Il governo della Catalogna aveva adottato una simile misura già nel 1989, anche se non si poteva parlare di una vera e propria analisi di impatto della regolazione.

7 Istituzione avvenuta ad opera del Decreto Reale 1083/09.

ben dieci anni: è soltanto del 2009 l'approvazione di un Decreto Reale contenente disposizioni più puntuali in materia di AIR (*Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*).

1.2. Il processo di introduzione dell'AIR e la sua applicazione

Timidi approcci alla valutazione degli interventi normativi si erano avuti già prima dell'adozione della Legge 50/1997. Nell'intento di razionalizzazione del contesto normativo, il Consiglio dei Ministri nel 1991 mise, ad esempio, a punto un questionario⁸ da compilare quale documento di accompagnamento per la stesura dei progetti di legge (*Cuestionario de Evaluacion de Proyectos Normativos*). Questa griglia di valutazione, strutturata in una serie di domande suddivise in sezioni, era stata studiata per facilitare la sintesi e l'organizzazione degli elementi di rilievo da illustrare presentando la proposta di legge al Consiglio dei Ministri. Non era tuttavia previsto alcun obbligo di pubblicazione né alcuna forma di controllo sull'uso di tale questionario e ciò ha reso impossibile valutare tanto l'efficacia del modello che lo stato di utilizzo. La successiva L.50/97, invece, introdusse una disciplina specifica in materia di AIR: si stabilì che sia i progetti di legge che di regolamento dovessero essere corredati di una relazione (*memoria*) dalla quale si evincessero i costi derivanti dall'intervento normativo (articoli 22 e 24). Questa prima disposizione, molto generica, ha subito nel corso del tempo modifiche tese ad individuare in maniera più dettagliata quale tipo di impatto andasse valutato. Ciò si è verificato, ad esempio, con la Legge n.30 del 13 ottobre 2003, recante misure per introdurre la valutazione dell'impatto di genere nelle disposizioni normative. Così modificata, dunque, la legge 50/97 sanciva l'obbligatorietà di tre documenti inerenti la valutazione: 1) il rapporto sull'opportunità dell'intervento, 2) la *memoria* economica e 3) il rapporto di valutazione sull'impatto di genere.

Il preambolo del Decreto Reale 1083/09 ribadiva l'importanza della qualità della regolazione al fine dello sviluppo e della competitività economica di un paese. Nell'illustrare le ragioni che avevano portato il governo ad approvare tale disposizione, inoltre, è esplicito il richiamo alle disposizioni dell'Unione Europea. La novità più rilevante introdotta del Decreto Reale rispetto alla Legge 50/1997 stava nella struttura degli strumenti di valutazione proposti: se la legge del 1997 richiedeva

⁸ Questo strumento venne poi sostituito nel 2005 dall'approvazione di linee guida per la redazione delle norme (*Directrices de técnica normativa*).

agli operatori di allegare tre distinti documenti che dovevano comporre il “dossier regolatorio”, la nuova normativa chiedeva di redigere un unico documento contenente tutte le informazioni relative all’impatto dell’intervento normativo. La stessa legge attribuiva a tale documento la denominazione di “*Memoria del análisis de impacto normativo*”. L’articolo 2 del decreto reale introduceva, finalmente, una elencazione più dettagliata del contenuto del documento di analisi, da cui era possibile evincere una sorta di “contenuto obbligatorio” dell’AIR⁹. Un’analisi di impatto rispettosa del dispositivo di legge avrebbe dovuto quindi contenere la valutazione circa l’opportunità di intervenire, un’analisi giuridica delle norme da abrogare in conseguenza dell’entrata in vigore delle nuove disposizioni, un’analisi dell’impatto dell’intervento normativo sull’assetto delle competenze. L’articolo in oggetto prevedeva la necessità di corredare la proposta anche della valutazione dell’impatto economico sui soggetti destinatari, sulla concorrenza nonché di una indagine ed una misurazione degli oneri amministrativi. Tale ultima distinzione costituiva una innovazione di non poca importanza nel processo di armonizzazione del procedimento di analisi di impatto della regolazione spagnolo con le direttive impartite sia dall’Unione Europea che dall’OCSE. Restava ferma la previsione, già introdotta nella Legge 50/97 con una modifica del 2003, della valutazione dell’impatto per genere. Ai soggetti proponenti veniva lasciata ampia discrezionalità nella possibilità di inserire nel documento di AIR qualsiasi altro elemento ritenuto rilevante, con particolare attenzione all’impatto di tipo ambientale e in materia di pari opportunità.

Il Decreto Reale del 2009 introduceva una importante novità anche in materia di consultazione, prevedendo, al comma 3 dell’art.2, l’obbligo di includere nella *memoria* i dati relativi alla consultazione. Ancora nel preambolo del testo normativo erano contenute disposizioni programmatiche in base alle quali, a seguito dell’approvazione del decreto in oggetto, il Consiglio dei Ministri avrebbe approvato una Guida metodologica (*Guía Metodológica*). Tale Guida è stata adottata l’11 dicembre 2009¹⁰ ed è da considerarsi, per definizione degli stessi redattori, non come una norma, quanto piuttosto come un documento che illustra le fattispecie cui gli operatori possono trovarsi di fronte nella preparazione dell’AIR, e, in quanto tale, uno strumento metodologico da utilizzare in modo “*flexible y proporcionado*”. Secondo quanto previsto da tale strumento, qualora si concluda che dall’intervento normativo proposto non derivino particolari conseguenze, si dovrà

9 Era prevista la possibilità di ricorrere ad una forma di AIR abbreviata (anch’essa con un contenuto minimo) in presenza di provvedimenti privi di impatto di rilievo.

10 È possibile consultare la guida all’indirizzo http://www.mpt.gob.es/areas/funcion_publica/iniciativas/impacto_normativo.html

procedere comunque ad una valutazione dell'impatto utilizzando lo strumento della memoria abbreviata (*Memoria abreviada*), illustrando le motivazioni alla base della convinzione dell'assenza di impatti di rilievo.

L'approvazione del Decreto Reale ha inciso anche sulla consultazione stabilendo che la versione finale del documento di analisi della regolazione debba includere specifici riferimenti alla procedura di consultazione seguita, elevando la consultazione a *step* imprescindibile nella valutazione di una proposta normativa: prima del recente intervento normativo questo strumento di partecipazione era tenuto in scarsa considerazione¹¹.

Sebbene sia ancora presto per valutare gli effetti prodotti dal Decreto Reale e dalla Guida Metodologica, è possibile individuare le principali criticità dei provvedimenti adottati. Analizzando il contenuto della guida, ad esempio, l'OCSE ha concluso nel Rapporto sulla *better regulation* del 2010¹² che essa non è effettivamente di grande aiuto per gli operatori, mancando qualsiasi riferimento alle metodologie da applicare e da utilizzare per raccogliere dati ed omettendo di fornire informazioni di carattere organizzativo (chi fa cosa e quando). Va inoltre sottolineato che i dati relativi allo stato di attuazione dell'AIR non sono facilmente accessibili: mancano all'interno dei siti internet dei vari Ministeri sezioni dedicate che raccolgano i documenti di impatto mettendoli a disposizione del cittadino, rendendo difficile ricostruire un quadro d'insieme della situazione. Altra debolezza del sistema spagnolo è costituita dalla mancanza di un monitoraggio dello stato di attuazione delle misure per migliorare la qualità della regolazione e dall'assenza di un controllo sulla qualità delle azioni poste in essere.

1.3. *L'AIR nelle Autorità Indipendenti spagnole*

Si può affermare che in Spagna le Autorità Indipendenti sono nate quasi contestualmente al nuovo stato democratico; la trasformazione del paese in un'economia di mercato ha portato infatti alla necessità di sviluppare anche qui, come in altre nazioni, organismi di regolazione in grado di gestire la complessità del contesto economico. In questo modo, il dibattito intorno a tali organismi

11 Il legislatore costituente aveva inserito nella Costituzione (1978) disposizioni in materia di consultazione (*tramite de audiencia*), tuttavia, il suo utilizzo era assolutamente discrezionale e mancavano indicazioni strutturate anche sul tipo di procedura consultiva da seguire (*notice and comment*, ecc...). Ne è conseguita una mancanza di standardizzazione nei modelli di consultazione. La legge 50/1997, all'art. 24, introduceva norme in materia di consultazione, stabilendone la durata in un termine non inferiore a quindici giorni.

12 OECD: 2010, op. cit.

si è acceso già agli inizi degli anni Ottanta¹³.

Secondo la dottrina spagnola possono essere ricondotti alla categoria delle Autorità Indipendenti tutti quegli enti che, nell'ambito dell'amministrazione dello Stato, sono incaricati di svolgere un ruolo di supervisione in determinati settori attraverso poteri di regolazione, ispezione, controllo e sanzione e che, elemento non meno importante, si caratterizzano per uno stato giuridico che ne garantisce l'indipendenza rispetto al Governo.

Numerose sono le Autorità Indipendenti istituite nel corso degli anni Novanta: nel 1995, ad esempio, nacque la Commissione Nazionale per l'Elettricità (CNSE), sostituita nel 1999¹⁴ con un nuovo organismo che si occupa anche di gas (CNE- *Comisión Nacional de Energía*). Con L.12/1997 nacque la Commissione per il Mercato delle Telecomunicazioni (CMT) con l'obiettivo di garantire al settore la libera concorrenza la trasparenza e la parità di trattamento. Secondo il dettato della citata legge, la CMT è "organo indipendente". Con legge organica n. 5/1992, venne istituita la *Agenzia de Protección de Datos* (APD), per tutelare il diritto alla *privacy*. Anche in questo caso la legge istitutiva dell'ente ne specificava l'indipendenza.

Come successo anche in Italia, il dibattito intorno alla natura di tali enti è stato controverso, soprattutto a causa della questione giuridica sollevata da parte della dottrina relativamente alla legittimazione giuridico-costituzionale¹⁵.

Al fine di mettere un po' di ordine nella confusione che regnava attorno ai nuovi organismi, il 14 aprile 1997 venne approvata la Legge n. 6/97, meglio nota in Spagna con l'acronimo LOFAGE (*Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*), la quale introduceva per la prima volta disposizioni mirate a disciplinare le AI, prevedendo per questi organi atipici una apposita disciplina.

Per necessità di sintesi, nel corso della trattazione si prenderanno in considerazione soltanto alcuni tra i soggetti regolatori che trovano corrispondenza con le Autorità Indipendenti italiane o che comunque hanno rilievo a livello comunitario.

Per quanto riguarda le politiche per il miglioramento della qualità della regolazione, i regolatori indipendenti si comportano come i Ministeri cui fanno riferimento: non elaborano una propria

13 Tra le prime autorità indipendenti nate va annoverato il *Consejo de Seguridad Nuclear* istituito nel 1980.

14 Con L. 34/98.

15 Si contestava da parte delle AI la lesione dell'art. 97 Cost, ai sensi del quale il Governo dirige l'Amministrazione.

strategia per l'attuazione di misure in tal senso. È possibile riscontrare soltanto alcune deboli eccezioni: la *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* CMT ha, ad esempio, approvato una risoluzione che sancisce l'impegno dell'autorità a fare ricorso agli strumenti della *better regulation* per migliorare la trasparenza e l'efficacia dei procedimenti. Sensibile alla tematica dell'impatto della regolazione si è dimostrata anche la *Comisión Nacional de la Competencia* (CNC), l'Autorità che in Spagna si occupa di tutelare la concorrenza, adottando un documento che contiene indicazioni per valutare l'impatto della regolazione sulla concorrenza. Tale documento, denominato "*Guía para la elaboración de Memorias de Competencia*" (gennaio 2009) si basa sui principi in materia di concorrenza elaborati dall'OCSE. La guida in questione individua una serie di quesiti cui rispondere nel momento in cui si pongono in essere interventi normativi. Tra di essi rientrano, a titolo esemplificativo, la valutazione di eventuali conseguenze sul numero degli operatori, l'impatto sui costi che gli operatori devono sostenere per accedere ad un dato mercato ecc. La valutazione dell'impatto della concorrenza viene suddivisa in tre fasi: 1) identificazione delle conseguenze negative sulla concorrenza; 2) giustificazione delle eventuali restrizioni alla concorrenza da sostenere; 3) analisi delle possibili alternative, al fine di verificare la possibilità di adottare misure dal minore impatto restrittivo sulla concorrenza. La citata guida riporta anche esempi concreti.

La CNC promuove l'utilizzo delle indicazioni contenute nella guida a tutti i livelli, anche se non c'è alcuna previsione normativa che preveda un obbligo in tal senso. Ciononostante, l'iniziativa adottata dall'Autorità si è dimostrata valida e di rilievo, tanto che nell'approvare la "*Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*" le linee guida sull'impatto sulla concorrenza elaborate dalla CNC vi sono state inserite come allegato¹⁶.

Pur non effettuandone un'adeguata pubblicità (soprattutto per quanto attiene ai risultati), le Autorità Indipendenti spagnole utilizzano lo strumento della consultazione.

16 http://www.camaras.org/publicado/estudios/simplificacion_adm/guiametodologicaain1.pdf

2. Il caso francese

2.1. *Le spinte sovranazionali e la riforma regolativa*

Anche in Francia la necessità di intervenire sulla qualità della regolazione viene considerata prioritaria al fine di dare vita ad un ambiente economico e sociale competitivo. Proprio per questo, il dibattito intorno al tema della qualità della regolazione è sempre stato vivo e molte parole sono state spese in vari documenti a tal proposito fin dagli anni Cinquanta¹⁷ e, sempre perseguendo tale obiettivo, all'inizio degli anni Ottanta vennero adottati una serie di importanti provvedimenti¹⁸ in tal senso. Nel 1989, per facilitare il raggiungimento dei risultati sperati, venne rilanciato lo strumento della codificazione¹⁹. Nel corso degli anni Novanta altri interventi²⁰ vennero posti in essere ed altri studi vennero condotti sulla qualità della regolazione (nel 1991 ad opera del Consiglio di Stato, il "Rapporto Picq²¹" del 1994). Nonostante il forte impegno del legislatore francese, i provvedimenti adottati in teoria si sono spesso scontrati con difficoltà attuative che ne hanno ridotto le potenzialità. La codificazione, ad esempio, ha contribuito a razionalizzare il contesto normativo francese, ma non ne ha ridotto la complessità.

Sulla volontà di migliorare l'ambiente regolativo ha inciso non poco (come del resto già riscontrato per la Spagna) l'appartenenza alla UE e all'OCSE. L'adozione ad esempio dell'agenda di Lisbona ha impresso una spinta notevole al cambiamento. Allo stesso modo il costante monitoraggio realizzato dall'OCSE ha contribuito notevolmente ad individuare le criticità del sistema francese. Già nel

17 La semplificazione è sempre stata al centro della vita normativa del paese: nel 1953 un decreto formalizzò la necessità di ridurre gli oneri amministrativi a carico dei cittadini. Nel corso degli anni Settanta vennero poste in essere ulteriori iniziative con l'obiettivo di ridurre il gap che divideva i cittadini dalle autorità amministrative attraverso specifici programmi di semplificazione e l'istituzione di un segretariato a ciò preposto.

18 Venne istituita, con decreto del 18 luglio 1983, una commissione per la semplificazione degli oneri amministrativi che, tuttavia, non raggiunse lo scopo per il quale era stata creata, non riuscendo ad individuare misure pratiche e concrete per realizzare la semplificazione auspicata.

19 La codificazione in Francia ha una lunga e radicata tradizione: basti pensare che dopo la Seconda Guerra Mondiale nell'arco di un decennio vennero emanati ben 40 codici. A seguito del decreto del 12 settembre 1989, fino al 1996 vennero pubblicati 5 nuovi codici.

20 Nel 1995 il compito di organizzare il processo di semplificazione amministrativa venne affidato ad una nuova commissione: il Comitato per la riforma dello Stato, che nel corso della sua esistenza adottò 290 misure di semplificazione.

21 Dal nome del proponente Jean Picq.

dossier realizzato nel 2004²² l'Organizzazione evidenziava la necessità di istituire un organo di supervisione nonché la necessità di istituire un modello di AIR ben strutturato a sostegno della qualità della regolazione.

Recentemente, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia di semplificazione approvando nel maggio 2011 una legge (*LOI n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*) che ha introdotto disposizioni innovative e rafforzato notevolmente gli sforzi per migliorare la qualità della regolazione. L'adozione di tale provvedimento fa seguito ad una serie di iniziative precedentemente poste in essere quali ad esempio la pubblicazione, avvenuta nel 2009²³, di un corposo documento, noto come "*Rapport Warsmann*"²⁴. Dal rapporto emergevano due elementi fondamentali: la necessità di intervenire direttamente sul processo di produzione normativa e l'assenza di uno strumento fondamentale come quello della valutazione dell'impatto.

La citata legge interveniva su vari aspetti, tra i quali la consultazione, argomento ripreso nel gennaio 2013 dal Primo Ministro in una circolare²⁵ sulla valutazione delle politiche. In particolare vengono individuati due modelli di consultazione. Il primo modello è quello dei cosiddetti *cahiers d'acteur*, una sorta di documento scritto di valutazione (normalmente un questionario) realizzato, in base ad un modello prestabilito, dai soggetti interessati all'oggetto di un determinato dibattito pubblico. L'altro modello è quello dei *forum on line*.

2.2. Il processo di introduzione dell'AIR e la sua applicazione

Nonostante la tematica dell'analisi di impatto della regolazione abbia da sempre fatto parte del dibattito sulla qualità della regolazione, anche in Francia alla teoria non ha fatto seguito la concreta attuazione di un'AIR strutturata. Il dibattito sulla valutazione della regolazione prese il via già negli anni Settanta del secolo scorso, con riferimento però in particolare alle politiche ambientali. In generale l'analisi di impatto della regolazione veniva trattata all'interno di circolari che il Primo Ministro indirizzava ai membri del governo, così come avvenne nel 1995, quando invitò, a partire dal 1996, a procedere all'analisi dell'impatto di ogni progetto di legge e dei principali progetti

22 OECD Reviews of Regulatory Reform: France 2004

23 <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/rapport-warsmann-sur-la-simplification-du-droit-remis-au-premier-ministre>

24 Dal nome del presidente della Commissione legislativa incaricato di condurre l'indagine.

25 Cfr. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/01/cir_36340.pdf

di regolamento. Dopo un periodo di sperimentazione durato due anni, nel 1998, con un nuovo intervento del Primo Ministro, l’AIR divenne obbligatoria. Ulteriori dettagli circa lo strumento dell’AIR vennero aggiunti da nuove circolari pubblicate nel 2003. Con la prima circolare (agosto 2003) il Primo Ministro intervenne rappresentando la necessità di rivedere la procedura di analisi di impatto della regolazione ed evidenziando quali fossero gli aspetti da tenere in considerazione nella valutazione: l’opportunità politica e la necessità del progetto, lo studio di alternative e la considerazione della necessità di realizzare l’AIR. Con la successiva circolare del 2 ottobre 2003²⁶ il Primo Ministro stabilì che l’opportunità di procedere all’AIR andasse valutata caso per caso, tenendo conto della portata dell’intervento normativo e della possibilità di ricorrere a misure alternative. Le misure adottate, tuttavia, non erano molto efficaci e le analisi prodotte più che vere e proprie AIR potevano considerarsi come sintesi giustificative dell’intervento normativo²⁷.

Nel 2006 venne pubblicata la “*Guide méthodologique des études d’options et études d’impact*”, rivista alla fine del 2007. Tale guida prevedeva che l’analisi di impatto fosse strutturata partendo da una descrizione della situazione e degli obiettivi dell’intervento normativo, seguita dall’analisi delle possibili opzioni, inclusa un’alternativa alla regolazione. Accanto a tali valutazioni, andava verificato l’impatto su vari aspetti quali la coesione sociale, lo sviluppo sostenibile, la protezione ambientale, l’economia.

La svolta si ebbe quando venne approvata la Legge Costituzionale del 23 luglio 2008, che, modificando l’art. 39²⁸ della carta costituzionale, conferì all’Assemblea la possibilità di rifiutare un testo di proposta di legge che fosse risultata priva di AIR o con AIR insufficiente.

Il 15 aprile 2009 venne emanata una legge organica che precisava la portata dell’AIR: questa non doveva limitarsi a valutare le conseguenze economiche o gli oneri amministrativi a carico delle imprese, bensì doveva prendere in considerazione le conseguenze nei diversi settori (economico, sociale, ambientale) toccati dall’intervento.

A quattro anni dall’emanazione della legge organica è possibile riscontrare qualche cambiamento in positivo: la novità più evidente sta nella trasparenza del procedimento di AIR. Il Parlamento

26 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000795097>

27 Cfr a tal proposito anche OECD (2004), *Regulatory Reform in France: Government capacity to assure high quality regulation*, OECD Publishing, Paris.

28 “*Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l’ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues.[...]*”.

francese ha infatti dedicato una pagina sul sito *Legifrance*²⁹ alla pubblicazione dei documenti di analisi di impatto della regolazione³⁰, consentendo così ai cittadini di prenderne visione³¹. Ciò che appare evidente analizzando i documenti di AIR è che non viene seguito un modello standard: i documenti spesso sono strutturati in maniera diversa sia per forma che per contenuto e ciò rende più difficile effettuarne una comparazione. Inoltre, la parte dedicata all'impatto economico non contiene una valutazione degli oneri amministrativi e non sempre corrisponde ad una vera approfondita valutazione in termini di costi e benefici, anzi, talvolta non vengono riportati nemmeno dati numerici concreti e si preferisce limitarsi a descrivere come l'intervento normativo inciderà sul contesto economico. Nemmeno il raffronto tra i diversi tipi di opzioni o l'opzione zero trovano molto spazio in tale tipo di AIR. Qualora si sia proceduto alla consultazione, di questa viene data menzione.

2.3. L'AIR nelle Autorità Indipendenti francesi

Come si è già avuto modo di sottolineare nella valutazione delle AI spagnole, anche in Francia esiste un numero molto elevato di autorità indipendenti. Anche la loro natura è piuttosto variegata, poiché non tutte hanno gli stessi poteri. Ci si limiterà quindi a prendere in considerazione soltanto alcune tra le autorità dotate di potere regolatorio che trovano una diretta corrispondenza con le Autorità italiane.

Innanzitutto, occorre evidenziare che l'AIR nelle Autorità indipendenti francesi è ancora pressoché assente. Emerge, tuttavia, come i soggetti regolatori che intrattengono maggiori rapporti con l'Unione Europea siano anche poi quelli che mostrano maggiore sensibilità nei confronti della tematica della *better regulation*.

Attenta alla qualità della regolazione è, ad esempio, l'Autorità per i Mercati Finanziari (AMF – *Autorité des Marchés Financiers*). Nata nel 2003 dalla fusione di più organismi (la *Commission des Operations de Bourse* -COB, il *Conseil des Marchés Financiers* CMF e il *Conseil de Discipline de la Gestion Financière* - CDGF), con il compito di vigilare sui mercati finanziari e gli investimenti, negli ultimi anni si è particolarmente impegnata per sviluppare un buon sistema di consultazione. Già nel 2006, l'AMF aveva lanciato una consultazione finalizzata ad acquisire il parere dei soggetti regolati

29 <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Etudes-d-impact>

30 La maggior parte dei documenti di AIR riguarda l'autorizzazione all'approvazione di accordi tra la Francia ed altri Stati più che vere e proprie leggi adottate dal governo francese.

31 I testi normativi sono riportati in ordine a partire dal 2009.

circa l'efficacia delle misure poste in essere per realizzare una regolazione di qualità³². Nell'ambito di tale consultazione gli *stakeholders* avevano lamentato la mancanza di un'analisi di impatto della regolazione nell'introduzione di nuove norme. L'AFM aveva risposto concordando circa l'opportunità di inserire nei documenti di consultazione la valutazione degli effetti dell'intervento e avanzando la possibilità di adottare un apposito documento nel quale illustrare gli indirizzi da seguire per realizzare tale valutazione. Dell'adozione di tale documento non c'è traccia nel sito dell'Autorità. Ad oggi, l'AFM pubblica molti documenti di consultazione, disponibili sul sito dell'autorità in una apposita sezione. Ai documenti però non si accompagna alcuna relazione né, tantomeno, una valutazione sull'impatto.

Anche l'*Autorité de la Concurrence*, nata nel 2009 dalla trasformazione del preesistente *Conseil de la concurrence*, utilizza lo strumento della consultazione per acquisire il parere dei cittadini in merito agli interventi da essa posti in essere. L'avvio di procedure di consultazione pubblica viene annunciato attraverso comunicati stampa e il reperimento dei documenti di consultazione, che non sono accompagnati da un documento di AIR, all'interno del sito non è molto agevole.

Sul sito internet³³ della *Commission de Régulation de l'Énergie*, l'autorità amministrativa indipendente creata (nel 2000) per la regolazione del settore dell'energia, è possibile visionare i documenti sottoposti a pubblica consultazione e partecipare alla procedura. Come già visto per altre autorità, anche in questo caso il documento non contiene alcuna analisi strutturata dell'impatto che l'intervento avrà. Accanto al documento di consultazione, una volta conclusa la procedura, la CRE pubblica anche una sintesi delle osservazioni pervenute.

L'autorità che in Francia si occupa del monitoraggio del settore telecomunicazioni è il Consiglio superiore per l'audiovisivo (*Conseil supérieur de l'audiovisuel* - CSA), istituito nel 1989. Anche tale autorità si avvale dello strumento della consultazione pubblica. Sebbene spesso accompagnati da relazioni illustrative della situazione sulla quale si intende intervenire, i documenti non contengono alcuna valutazione circa le conseguenze attese dell'intervento. Il CSA non dedica una sessione autonoma alla consultazione sul proprio sito³⁴; è possibile reperire i documenti nella sessione "*Actualités*".

32 "Pour une meilleure régulation", documento posto in consultazione dal 31 maggio al 30 settembre 2006.

33 www.cre.fr

34 <http://www.csa.fr>

3. I punti di forza e di debolezza nelle esperienze analizzate

Fin qui si è detto che molti passi in avanti sono stati fatti, soprattutto nella realtà spagnola, per cercare di adeguare il contesto normativo alle spinte verso la regolazione di qualità provenienti dall'UE e dall'OCSE. Ciononostante, molto resta ancora da fare.

La mancanza di AIR all'interno delle AI costituisce tanto per la Francia che per la Spagna un punto di debolezza nel percorso verso un sistema regolativo di qualità. Alla base dell'istituzione delle Autorità Indipendenti sta, infatti, la necessità di rispondere adeguatamente alle esigenze dei destinatari di norme relative a settori particolarmente delicati. L'attività regolativa delle AI incide sensibilmente su cittadini e operatori, per questo il tema della *better regulation* dovrebbe ricoprire un ruolo di primo piano negli sforzi per la creazione di un ambiente competitivo. Appare evidente come, al di là dell'adozione di provvedimenti normativi ad hoc, sarebbe utile avviare campagne di formazione e sensibilizzazione dei soggetti deputati all'emanazione di disposizioni regolamentari circa la necessità di effettuare una valutazione a monte degli interventi da porre in essere. Ciò potrebbe forse aiutare il verificarsi di ciò che ad esempio in Gran Bretagna è già avvenuto e cioè che un'Autorità Indipendente, prescindendo dalla presenza o meno di un obbligo, proprio in virtù della propria indipendenza, decida di attuare comunque sistemi di valutazione della regolamentazione.

Non si può non considerare che lo scarso utilizzo da parte delle AI dell'AIR fa seguito ad una debolezza generalizzata del sistema di valutazione della regolamentazione in entrambi i paesi analizzati.

In Spagna all'introduzione a livello normativo dell'obbligo di effettuare la valutazione dell'impatto della regolazione non ha fatto seguito un piano di attuazione delle nuove disposizioni. Il Decreto Reale non contiene alcuna disposizione circa la pubblicizzazione delle AIR e, così, viene meno il momento di maggiore "condivisione" delle valutazioni elaborate dagli operatori con i cittadini, diversamente da quanto avviene in altre realtà.

Questo stesso tipo di valutazioni possono essere applicate anche alla Francia. Il fatto che nei confronti dell'AIR sia stato assunto un impegno notevole inserendolo nella Costituzione (2009), fa ben sperare circa la volontà del legislatore di sviluppare a pieno la metodologia AIR, tuttavia, non è stata elaborata alcuna strategia definita e gli unici testi nei quali viene abbozzato una sorta di percorso da seguire per raggiungere l'obiettivo sono le già citate circolari del 2003 e (relativamente alla consultazione) del 2013 emanate dal Primo Ministro. Inoltre, ad oggi non sono state ancora pubblicate linee guida sull'AIR. Ancora debole risulta essere, in entrambi i paesi l'integrazione tra AIR e consultazione. Secondo quanto stabilito ad esempio dai regolamenti interni dell'Assemblea

Nazionale francese, i documenti AIR dovrebbero essere resi pubblici per consentire ai cittadini di esprimersi, tuttavia nessuna ulteriore disposizione è stata adottata in merito. Allo stesso modo in Spagna, soprattutto in passato, la consultazione nell’ambito della valutazione dell’impatto era cosa assai rara e delegata alla volontà dei singoli ministri. Attualmente il *Real Decreto 1083/2009*, precedentemente illustrato, stabilisce che ogni documento di AIR faccia riferimento alla consultazione effettuata. Ciononostante, non esiste alcuna disposizione esplicita che preveda che la stessa AIR sia sottoposta a consultazione.

4. Conclusioni

Sebbene non possano essere annoverate tra le “*best practices*”, le due realtà fin qui analizzate offrono spunti interessanti per comprendere meglio le modalità e le difficoltà con le quali si cerca di porre in essere un sistema di valutazione di impatto, anche alla luce delle indicazioni che l’OCSE e l’Unione Europea indirizzano agli Stati membri.

Lo sguardo allargato al contesto normativo di un paese consente anche di poter meglio valutare ed inquadrare quanto avviene più nello specifico all’interno delle AI: il fatto, ad esempio, che in Francia e Spagna allo scarso utilizzo dell’AIR da parte delle AI corrisponda un altrettanto insufficiente utilizzo dello strumento da parte di tutti i soggetti regolatori, induce a riflettere sulla necessità di intervenire sulle modalità di traduzione in pratica di quanto previsto dalle norme in astratto. Francia e Spagna sono paesi nei quali continua a prevalere una cultura giuridica figlia di anni ed anni di stratificazione di norme e burocrazia e che non riesce a distaccarsi dall’utilizzo indiscriminato dello strumento normativo quale panacea di tutti i mali.

È ancora presto per avanzare giudizi in merito al funzionamento di sistemi di AIR così giovani e ancora in fase di rodaggio, tuttavia la strada più di recente imboccata dai governi sembra essere finalmente quella giusta e se riusciranno a vincere le resistenze al cambiamento interne e a concretizzare le misure stabilite in astratto, probabilmente, gli sforzi per migliorare la qualità della regolazione inizieranno a dare frutti. Fondamentale sarà il costante impegno dei governi nell’attuare politiche di *better regulation*, in quanto migliorare la qualità della regolazione è un obiettivo ambizioso che per essere realizzato ha bisogno di sforzi ininterrotti e programmazione. La crisi economica, la continua evoluzione dell’ambiente socio-economico hanno contribuito a sviluppare la necessità per i governi di rapportarsi al cittadino e agli operatori economici in maniera

diversa e questa nuova consapevolezza è stata fortemente favorita dall'appartenenza degli Stati ad organismi sopranazionali quali l'OCSE e, soprattutto, l'UE. Ciononostante, dall'analisi del contesto di queste due realtà emerge come non sia stato ancora risolto il problema della sovrapproduzione di norme. Probabilmente i classici strumenti di attuazione della *better regulation* decolleranno quando l'impellente necessità dei governi non sarà più soltanto la modernizzazione della cornice normativa, ma anche la consistente riduzione dei costi di adeguamento imposti dalla regolazione.

