

L'analisi di impatto
della regolamentazione nella
Repubblica Ceca

ESPERIENZE N. 16

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo dossier *Esperienze* è a cura di

RICCARDO ERCOLI



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca

Aprile 2016

Sommario

Introduzione	5
1. L'analisi di impatto della regolamentazione.....	6
2. Conclusioni.....	9

Introduzione

L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca è stata introdotta, di fatto, nel 2007, ossia molto più tardi rispetto ad altri Paesi dell'OCSE, attraverso uno strumento denominato *Regulatory Impact Assessment* (RIA).

Ai fini dell'individuazione di *best practice*, è interessante esaminare il percorso istituzionale seguito dalla Repubblica ceca per avvicinarsi ai modelli prevalenti in ambito OCSE.

Il motore principale del cambiamento che ha dato origine a tale innovazione istituzionale è stata la decisione di adeguarsi alle raccomandazioni dell'OCSE del 2000.

Attraverso un processo di revisione critica dei primi risultati ottenuti dall'attuazione della riforma del 2007, la Repubblica ceca ha proceduto ad un'ulteriore riforma nel 2011 agendo in due direzioni: un ridisegno del RIA al fine di aderire meglio alle *best practice* internazionali ed un rafforzamento istituzionale dell'unità incaricata di verificare la qualità dei RIA prodotti dai Ministeri. Tali ultime modifiche hanno determinato un avvicinamento verso *best practice* internazionali.

Il coinvolgimento dei soggetti interessati alle politiche pubbliche e l'attenzione all'impatto della regolamentazione su specifici gruppi sociali sono considerati aspetti qualificanti del caso ceco, nel quale la consultazione è strettamente obbligatoria in fase di predisposizione della proposta regolatoria.

Il modello ceco è, quindi, proposto in questo contesto come un esempio particolarmente interessante di Paese che, pur avendo introdotto l'analisi di impatto della regolamentazione relativamente tardi, è riuscito a raggiungere un livello soddisfacente in un arco di tempo molto limitato e attraverso un processo di revisione volto a superare le criticità rilevate in una prima fase.

La Repubblica ceca non ha invece istituzionalizzato ancora la verifica *ex post* dell'attuazione delle politiche pubbliche e dell'efficacia della regolamentazione.

Il presente *dossier* esamina l'analisi di impatto *ex ante* e quella *in itinere* delle politiche pubbliche nello sviluppo dell'azione governativa.

1. L'analisi di impatto della regolamentazione

1. **La Repubblica ceca è stato uno tra gli ultimi paesi OCSE ad introdurre l'*impact assessment*.** Le raccomandazioni dell'OCSE per il miglioramento della regolamentazione del 2000 hanno avuto un ruolo significativo nel promuovere l'adozione dell'*Impact Assessment*.¹ Dal 2000 il Governo ceco ha, infatti, iniziato ad esaminare soluzioni per ridurre il peso amministrativo della regolamentazione. Nel 2004 è stato approvato il progetto per la riforma della regolamentazione. Il RIA entra nominalmente nel processo legislativo nel 2005, sebbene i principi generali per redigerlo siano stati adottati soltanto nel 2007. Nel 2007 sono stati costituiti sia il *Panel for a Regulatory Reform and Effective Public Administration* sia la *Committee for Quality Control of the Regulatory Impact Assessment*. Nel 2009, a due anni dall'introduzione effettiva del RIA, il Governo ha verificato l'attuazione del nuovo impianto istituzionale, percorso istituzionale che ha portato alla predisposizione del *Report on efficiency of the General principles of RIA*. Tale documento ha rilevato alcune criticità dell'apparato istituzionale adottato e ha aperto la strada ad una seconda stagione di riforme dell'analisi di impatto della regolamentazione nel 2011. E' in questo contesto che sono stati elaborati ed emanati i nuovi principi generali del RIA e, a livello di *governance*, è stata anche istituita una nuova Commissione del Consiglio legislativo all'interno dell'Ufficio del Primo Ministro per la verifica della qualità del RIA.

2. **La riforma della regolamentazione del 2007 conteneva soluzioni originali che, tuttavia, si discostavano dalle procedure raccomandate dall'OCSE.** Era, infatti, previsto un passaggio intermedio (cosiddetto RIA ridotto) nell'ambito della procedura di preparazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (cosiddetto RIA esteso). Una volta predisposto il RIA ridotto, al ricorrere di determinati requisiti, vi era l'obbligo di predisporre il RIA esteso quale *addendum* al RIA ridotto. Questo processo a due stadi era stato congegnato per raggiungere un duplice obiettivo: introdurre, sin dalla fase preparatoria di qualsiasi soluzione normativa, un'analisi dello spettro di opzioni alternative per risolvere la questione sottesa alla regolamentazione; limitare, al contempo, il peso amministrativo per la predisposizione del RIA esteso da parte delle amministrazioni competenti. Il RIA ridotto conteneva gli elementi minimi del processo regolatorio quali: l'identificazione del problema da risolvere, un elenco delle possibili soluzioni (inclusa l'opzione zero cioè quella di non regolamentare), una descrizione generica dei costi e dei benefici associati all'opzione suggerita, i risultati in breve della consultazione, un cronoprogramma dell'attuazione della regolamentazione e l'individuazione di indicatori sintetici da monitorare dopo l'attuazione per verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il RIA ridotto - a differenza della versione estesa - non conteneva la quantificazione dei costi e dei benefici della regolamentazione.

3. **L'obbligo di predisporre il RIA esteso nasceva al superamento di talune soglie.** Il RIA esteso diventava obbligatorio nel caso di una regolamentazione con un impatto superiore a 30 milioni di corone ceche, in termini di costi e benefici, per anno o per singolo gruppo

¹ Si veda in tal senso Vitek, Leoš (2010), "Regulatory Impact Assessment in the Czech Republic", *Research Project Impact of tax and expenditure instruments on the microeconomic and macroeconomic efficiency*, registrato dalla University of Economics, Praga con registrazione F1/30/2010.

di destinatari delle norme, ovvero con un impatto cumulato per tutti gli interventi previsti dal medesimo atto di almeno 140 milioni di corone ceche. Analogo obbligo di predisposizione del RIA esteso sorgeva anche nel caso di requisiti qualitativi quali i casi di ricadute della regolamentazione su un gruppo sociale specifico, ovvero di impatto sulla competitività del sistema Paese, di alterazioni alle modalità di funzionamento dei mercati, ovvero di provvedimenti volti ad attuare le priorità contenute nel programma di Governo.

4. **Una particolare enfasi è stata posta sulle consultazioni.** Le *Guidelines* del 2007² indicano che le consultazioni sono alla base del RIA perché è impossibile verificare i potenziali impatti della regolazione "dalla scrivania del funzionario". Per agevolare l'identificazione dei soggetti da consultare, il Governo ha messo a disposizione un *database* apposito. Oltre alla consultazione dei soggetti interessati, le *Guidelines* hanno anche previsto un meccanismo di raccolta di commenti da parte di qualsiasi altro soggetto interessato a fornire il proprio avviso sulla proposta di regolamentazione.

5. **La riforma dell'analisi d'impatto della regolamentazione del 2007 presentava una serie di criticità.** La principale differenza rispetto alle riforme avviate da altri Paesi³ era la mancanza di una chiara direzione culturale del cambiamento. Questa differenza può essere anche desunta dai principi chiave dell'attuazione del RIA come indicati nelle *Guidelines* del 2007: la proporzionalità, l'*accountability*, la coerenza, la trasparenza, l'individuazione degli obiettivi e la direzione. Di converso, i fattori chiave alla base delle riforme dell'analisi di impatto della regolamentazione nei sistemi più avanzati sono stati: la semplificazione, la determinazione a ridurre i pesi amministrativi della regolamentazione sui cittadini, il pregiudizio per l'intervento regolamentare in assenza di vantaggi netti per i cittadini. È interessante notare che il documento suindicato prevede che "la regolazione sia percepita come un prodotto" enfatizzando in tal modo un approccio razionalista e meno legato ai cittadini o alle politiche pubbliche. Infine, la riforma del 2007 aveva posto in capo al Ministero dell'interno la verifica della qualità del RIA ed anche questa scelta non trova eguali in altri Paesi nei quali la verifica della qualità del RIA è affidata o ad un'autorità indipendente oppure all'Ufficio del Primo Ministro o al Ministero dell'economia.

6. **Il Report on efficiency of the General principles of RIA⁴ stesso ha evidenziato ulteriori criticità.** Il Rapporto ha evidenziato che la predisposizione del RIA era diventato troppo spesso un assolvimento soltanto formale perché il tempo disponibile per redigere il documento non era mai sufficiente. Il Rapporto ha rilevato anche un basso livello di indipendenza sulla verifica della qualità del RIA. Taluni Ministeri consultati attraverso un apposito questionario hanno anche lamentato la scarsa chiarezza degli obiettivi sottesi al RIA. Infine, un ampio numero di partecipanti al questionario hanno rilevato l'opportunità di estendere l'obbligo di predisposizione del RIA anche ad altre istituzioni con poteri legislativi quali ad esempio le regioni.

2 Disponibile all'indirizzo www.mvcr.cz/soubor/ria-guidelines-czech-republic.aspx.

3 Trattati nei precedenti dossier di questo Ufficio disponibili alla pagina: http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/13_1.htm.

4 Disponibile in lingua ceca all'indirizzo <http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-602648.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>.

7. **La presa di coscienza dei limiti della riforma del 2007 ha rappresentato un passaggio fondamentale al fine di migliorare l'analisi di impatto della regolamentazione attraverso la riforma del 2011.**

8. **La riforma del 2011 prevede un primo stadio di redazione obbligatoria di un *impact assessment* preliminare su tutte le proposte di regolamentazione contenute nel *Plan of Legislative Works* governativo e, per provvedimenti di impatto significativo, un secondo stadio di predisposizione del RIA.** La soluzione del tutto inedita del RIA ridotto ed esteso è stata eliminata pur mantenendo l'intuizione di un processo a due stadi che lega, questa volta, l'*impact assessment* alla programmazione legislativa del Governo. Quest'ultima soluzione consente di recuperare un arco temporale maggiore per garantire una migliore qualità del RIA. Al fine di evitare manovre volte a eludere la programmazione della regolamentazione è stato reso obbligatorio il RIA per tutti i provvedimenti non previsti nel citato *Plan of Legislative Works*.

9. **La verifica - a livello centrale - della qualità del RIA è stata attribuita dal Ministero dell'interno ad una Commissione di esperti presso il *Government Office* sotto la diretta supervisione del vice Primo Ministro competente nel processo legislativo.** Tale modifica rappresenta senz'altro un riallineamento verso *best practice* in vigore tra i Paesi OCSE. Inoltre meritano di essere menzionate due scelte operate in quest'ambito: la designazione di esperti esterni ai Ministeri (generalmente accademici), quali componenti della nuova Commissione, al fine di rafforzare l'indipendenza della valutazione della qualità dei RIA⁵, nonché l'attiva cooperazione tra la nuova Commissione e analoghe Commissioni di altri Paesi (Germania, Olanda, Svezia e Regno Unito) per scambiare esperienze e *best practice*.

10. **Nella prassi la suddetta Commissione ha spesso richiesto modifiche ai RIA sottoposti alla valutazione.** A titolo di esempio, nel 2012 la Commissione ha richiesto una semplice revisione nel 65 per cento dei casi ed una riscrittura nel 25 per cento dei casi.⁶

11. **Qualche studioso rileva che, al termine di un percorso di riforme iniziato nel 2005, la Repubblica ceca ha raggiunto un elevato livello di sofisticazione del RIA.**⁷ Gli autori dello studio citato in nota valutano che l'ambito di indagine del RIA, il livello di sofisticazione delle analisi, la qualità delle consultazioni, il livello di *accountability*, la presenza di opzioni di *policy* alternative e la quantificazione dei costi e benefici abbiano raggiunto livelli qualitativi apprezzabili, considerando anche che tali risultati sono stati conseguiti in un arco di tempo molto breve.

12. **La valutazione *ex post* delle politiche pubbliche nella Repubblica ceca non è praticata sistematicamente né a livello governativo, né a livello parlamentare.** Sulla base di

5 Qualche autore rileva tuttavia il rischio che la valutazione della qualità del RIA possa diventare troppo accademica proprio a ragione della provenienza esterna ai Ministeri dei componenti della nuova Commissione. Si veda ad esempio Vitek, Leoš, *Regulatory Impact Assessment in the Czech Republic*, *European Financial and Accounting Journal*, vol. 2012, issue 3, p. 72.

6 *Ibidem*.

7 Lianos, I, Fazekas, M., Karliuk, M., *The Diffusion of Impact Assessment Practices in Europe*, Centre for Law, Economics and Society, Research Paper Series, n. 2, 2014, p. 13, disponibile all'indirizzo <https://www.ucl.ac.uk/cles/research-paper-series/research-papers/cles-2-2014>.

quesiti posti nell'ambito del Centro Europeo di Ricerca e Documentazione Parlamentare (CERPD) risulta che i due rami del Parlamento ceco non intraprendono alcuna valutazione sistematica di impatto delle politiche pubbliche. Comunque tali analisi sono effettuate su una base *ad hoc* in occasione di audizioni, seminari, conferenze su temi specifici. Anche l'OCSE ha recentemente rilevato che l'obbligo di verifica *ex post* della regolamentazione esistente non è previsto.⁸

2. Conclusioni

L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca, introdotto relativamente tardi, sembra aver raggiunto un livello qualitativo soddisfacente in un arco di tempo relativamente breve.

Un fattore chiave di miglioramento del sistema è stato quello di legare l'*impact assessment* alla programmazione legislativa.

Ponendo a confronto il sistema italiano con quello ceco, quest'ultimo offre un caso interessante di progressivo miglioramento del sistema: il percorso seguito dal Paese in esame è stato costituito da una fase di ricognizione delle criticità del sistema previgente e da una capacità di migliorare l'impianto istituzionale attraverso una maggiore adesione alle *best practice* vigenti tra i Paesi OCSE.

⁸ Si veda l'annesso 5.A1 a p. 245 del documento OECD (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook*, 2015, OECD Publishing, Paris, disponibile all'indirizzo <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto