

Valutazione di impatto  
*ex ante* ed *ex post* e  
valutazione delle politiche pubbliche in  
**Nuova Zelanda**

ESPERIENZE N. 21

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto  
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo dossier *Esperienze* è a cura di

ANNARITA SANSÒ



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/)

# **Valutazione di impatto *ex ante* ed *ex post* e valutazione delle politiche pubbliche in Nuova Zelanda**

Marzo 2016

## Sommario

1. Introduzione .....	5
Box. Ordinamento costituzionale .....	5
Box. Legislazione.....	7
2. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).....	12
3. Il controllo e la valutazione <i>ex post</i> della regolamentazione e la valutazione delle politiche pubbliche .....	18
4. Conclusioni.....	29

## 1. Introduzione

La Nuova Zelanda, come altri Paesi facenti parte dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), ha messo in atto, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, un sistema di gestione e controllo della qualità della regolamentazione.

Come rileva il recente studio "*Regulatory institutions and practices*" della *New Zealand Productivity Commission*, vi è un crescente interesse per la qualità della legislazione, che trae origine da:

- una maggiore importanza che stanno assumendo nella società neozelandese le libertà individuali e i diritti umani, grazie all'approvazione del *Bill of Rights Act 1990* e della legge sui diritti umani nel 1993;
- una crescente consapevolezza del ruolo che la regolamentazione "di buona qualità" può svolgere nel promuovere la crescita economica, mentre la cattiva regolamentazione può nuocere alla produttività e alla crescita;
- le riforme approvate negli ultimi anni del XX° secolo che hanno cambiato il modo in cui il Governo si organizza, fornisce servizi e implementa le politiche;
- una società varia e complessa, con maggiori aspettative su ciò che il Governo può e deve fare.

Questi cambiamenti hanno reso la regolamentazione un'attività governativa più visibile, sottolineando l'importanza delle istituzioni preposte ad essa per il raggiungimento degli obiettivi di politica pubblica del Governo.

Si reputa utile fornire di seguito una breve sintesi dei principali lineamenti dell'ordinamento costituzionale neozelandese.

### Ordinamento costituzionale<sup>1</sup>

La Nuova Zelanda è una monarchia parlamentare nell'ambito del *Commonwealth* britannico. Il Capo dello Stato è il sovrano del Regno Unito, attualmente la regina Elisabetta II, che nomina proprio vicario ogni cinque anni un Governatore generale. Formalmente spetta al Governatore affidare l'incarico di Primo ministro o sciogliere il Parlamento; per convenzione però, il Governatore nomina Primo ministro il *leader* del partito che ha vinto le elezioni politiche o del partito che ha ottenuto il maggior numero di consensi. Spetta a quest'ultimo nominare i Ministri, che devono essere membri del Parlamento.

La struttura del Governo<sup>2</sup> è composta dal Primo ministro, dal vice Primo ministro e dai Ministri, molti dei quali con più competenze o portafogli. Dei Ministri solo alcuni com-

<sup>1</sup> Per approfondimenti si rimanda a *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A.Di Giovine, G. F. Ferrari, Laterza, 2009; Miller R., *New Zealand. Government and Politics*, 2001.

<sup>2</sup> Si vedano anche i seguenti siti: <https://www.govt.nz/> e <http://www.dpmc.govt.nz/>.

pongono il *Cabinet*, organo decisionale politico del Governo. Tutte le più importanti decisioni politiche e le proposte legislative governative provengono o sono approvate dal *Cabinet*, che coordina anche il lavoro dei Ministri. Nel procedimento legislativo il Governo svolge un ruolo fondamentale: spetta al *Cabinet* decidere le priorità, chiedendo al Parlamento la definizione di un calendario dei lavori a ciò conforme. Tutti i Ministri sono membri dell' *Executive Council*<sup>3</sup>, organo che ratifica formalmente le decisioni del Governo.

Il Parlamento è monocamerale: la *House of Representative* è composta dal Sovrano (rappresentato dal Governatore generale), che ha il compito di aprire e sciogliere il Parlamento e di dare l'assenso reale ai disegni di legge approvati, e da 120 membri, eletti per tre anni a suffragio universale e diretto; sette seggi sono riservati alla comunità maori. Ha il compito di discutere e approvare le leggi, di controllare le politiche e le azioni governative e di rappresentare il popolo della Nuova Zelanda. E' composto da certo numero di commissioni (*Select committees*) che esaminano le proposte di legge (*bills*) in dettaglio, spesso consultando le parti interessate. Il sistema delle commissioni e delle tre letture è analogo a quello previsto nella *House of Commons* britannica.

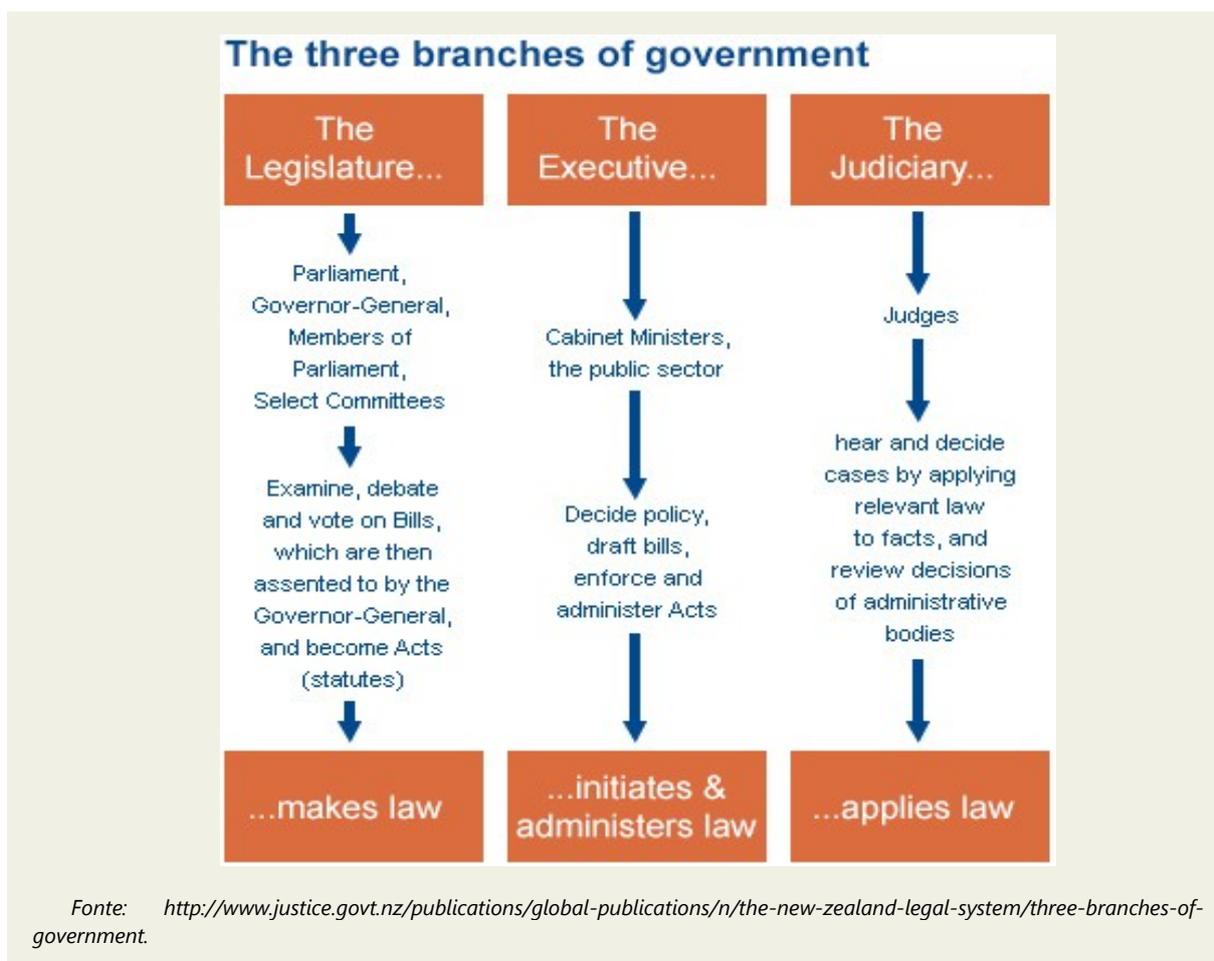
La Nuova Zelanda non ha una costituzione scritta; alla *common law* inglese e neozelandese si sono aggiunte le leggi approvate dal Parlamento (*Statute law*) e la giurisprudenza delle Corti, che hanno riconosciuto valore costituzionale al *Constitutional Act 1986*, al *New Zealand Bill of Rights Act 1990*<sup>4</sup>, all' *Electoral Act 1993* e al Trattato di Waitangi (1840), con il quale la Conferenza delle tribù unite della Nuova Zelanda, ossia i maori, ha ceduto la propria sovranità al Regno Unito, in cambio della protezione e della garanzia di mantenere il possesso delle proprie terre.

La forma di governo si basa sulla divisione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, come riassunto nel grafico seguente.

---

<sup>3</sup> Si veda <http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/ministers/ministerial-list>.

<sup>4</sup> Tale legge, che riconosce e garantisce i diritti e le libertà civili e politiche, si è imposta in virtù della giurisprudenza quale norma di rango superiore, tant'è che ogni volta che si introduce in Parlamento un nuovo disegno di legge è obbligatoria una clausola in cui si dichiara la conformità dello stesso al *Bill of Rights Act 1990*. E' stata inoltre introdotta una specifica modalità procedurale di scrutinio preventivo della nuova legislazione (*section 7 del Bill of Rights*), in base alla quale l'*Attorney General* - prima della presentazione del progetto di legge in Parlamento (se l'iniziativa è governativa) o appena possibile, nel corso della discussione (se l'iniziativa è parlamentare) - deve portare all'attenzione dell'Assemblea ogni disposizione che appaia in contrasto con la Carta dei diritti, affinché siano prese in considerazione le implicazioni giuridiche e adeguatamente valutata l'opportunità politica circa la sua eventuale adozione in forma di legge. Si veda F. Duranti, *La nuova circolazione dei modelli costituzionali negli ordinamenti di matrice anglosassone*, 2010.



## Legislazione

La legislazione neozelandese, ai sensi del Legislation Act 2012, è suddivisa in:

1. Atti del Parlamento (detti anche Statuti)
2. *Legislative Instruments* (detti *Statutory Regulations* prima del 5 agosto 2013)
3. altra legislazione subordinata (*Other Instruments*, include *Deemed Regulations* prima del 5 agosto 2013).

**1. Legislazione primaria** (*Acts of Parliament/Statutes*). E' il Parlamento che approva le leggi, che si dividono in tre categorie:

- *public Acts*: leggi di applicazione generale;
- *local Acts*: leggi che riguardano solo una località specifica;
- *private Acts*: leggi rivolte a particolari categorie di persone o enti.

Tutte le leggi sono disponibili *on-line* sul sito [www.legislation.govt.nz](http://www.legislation.govt.nz).

**2. Legislazione secondaria** (*Legislative Instruments/Statutory regulations*). La legislazione secondaria è costituita da norme di legge predisposte dall'autorità di regolamentazione a ciò preposta<sup>5</sup> (e per lo più redatte<sup>6</sup> dal *Parliamentary Counsel Office*<sup>7</sup> e successivamente approvate, con un *Order in Council*, dal Governatore generale durante le sedute dell'*Executive Council*. Il potere di adottare tali norme è delegato da una legge del Parlamento. La legislazione secondaria normalmente riguarda norme tecniche o soggette a frequenti cambiamenti ed è definita nella sezione 4 del *Legislation Act 2012*.

Sono reperibili nel [New Zealand Legislation website](#).

**3. Legislazione terziaria** (*Other Instruments/Deemed Regulations*). E' emanata da Ministri, agenzie, organismi professionali, università o altre istituzioni; anche in questo caso il potere di adottare le norme è delegato con una legge del Parlamento; la maggior parte di questi atti non è redatta dal PCO.

Parte di questi atti è pubblicata nella *New Zealand Gazette* o reperibile nel *New Zealand Legislation website*; gli altri atti possono essere richiesti agli enti che li hanno emessi.

In Nuova Zelanda molti organi, sia a livello governativo che parlamentare, partecipano al ciclo della regolamentazione e a quello della successiva valutazione degli esiti delle politiche pubbliche; il ciclo della regolamentazione è visto come un *continuum*, che parte dall'ideazione e dalla decisione di mettere in atto una particolare politica pubblica e arriva, attraverso il processo legislativo (se necessario), alla verifica dei suoi effetti e alla sua valutazione.

Grande attenzione è rivolta al sistema di gestione della regolamentazione (*regulatory management system*), inteso come l'insieme di politiche, istituzioni, processi e strumenti impiegati dal Governo per perseguire e mantenere una legislazione di buona qualità.

Nel 2008 è stato istituito il Ministro per la riforma della regolamentazione, posizione attualmente ricoperta da Hon Steven Joyce; il Tesoro e il Ministero degli affari, dell'innovazione e dell'occupazione sono tenuti a fornire il supporto amministrativo a tale portafoglio.

Nel 2009, il Governo ha adottato la politica "*Better Regulation, Less Regulation*" (Legiferare meglio, legiferare meno), con la quale si è impegnato a:

- introdurre nuova legislazione solo se necessario;
- emanare una regolamentazione ragionevole e di qualità;
- rivedere la normativa esistente al fine di individuare ed eliminare gli adempimenti inutili, inefficaci o troppo costosi.
- In relazione alla nuova politica è stato stabilito un programma per il riesame della regolazione (*Regulatory Review Programme*), che ha previsto:

<sup>5</sup> Si veda *Acts and other authorities under which Legislative Instruments are made*.

<sup>6</sup> Eccetto le risoluzioni della *House of Representative*.

<sup>7</sup> Ufficio che fa parte dell'Esecutivo, si veda *infra* pag. 6.

- l'obbligo di predisporre una valutazione preliminare dell'impatto e del rischio (*Preliminary Impact and Risk Assessment - PIRA*) quando si vuole adottare una nuova politica;
- un rafforzamento dei requisiti per l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR, in inglese *Regulatory Impact Analysis-RIA*);
- l'obbligo per i dipartimenti e le agenzie di redigere una dichiarazione di impatto della regolamentazione (*Regulatory Impact Statement-RIS*);
- qualora non sia prevista una RIS, è necessario verificare la post-implementazione di una legge (*post-implementation review-PIR*);
- la previsione di una programmazione annuale sia per la revisione della legislazione in vigore, sia per le proposte di nuova regolamentazione.

Tale **programmazione dell'attività legislativa**, inizialmente con cadenza annuale, è supervisionata dalla **Law Commission**, ente indipendente della Corona istituito con legge<sup>8</sup> per intraprendere la sistematica revisione, la riforma e lo sviluppo della legislazione.

La Commissione ha il compito di:

- revisionare sistematicamente la legislazione e formulare raccomandazioni per il suo miglioramento;
- consigliare i Ministri e le agenzie governative su come rendere la legislazione più comprensibile, accessibile e attuabile;
- consultare i cittadini in fase di revisione delle normative dei vari settori, promuovendo la discussione e la consultazione attraverso una serie di documenti tematici;
- formulare osservazioni e raccomandazioni ai Ministri e al Governo in merito alle modifiche da apportate in futuro alla legislazione.

La Commissione elabora e sottopone ad ogni Ministro responsabile, con cadenza annuale, il programma per la revisione degli aspetti della normativa di sua competenza in vista di una loro modifica o di futuri sviluppi. In genere tutti i Ministri sono invitati a presentare proposte, con l'obiettivo di portare a termine il programma di lavoro entro la fine di giugno.

I Ministri possono chiedere alla Commissione stessa di esaminare particolari aspetti della legislazione di loro competenza; a tali richieste la Commissione risponde con delle raccomandazioni. I rapporti della Commissione su particolari aspetti della legislazione sono pubblicati e inviati al Ministro competente, che è tenuto a inviarne una copia al Parlamento. Il Governo può accettare le raccomandazioni della Commissione ed emendare la normativa oppure non accettarle.

---

<sup>8</sup> Si veda il *Law Commission Act 1985* e, per approfondimenti, Sir Geoffrey Palmer, *Law Reform & the Law Commission in New Zealand after 20 Years – We Need to Try a Little Harder*, Occasional Paper 18, New Zealand Centre for Public Law, Wellington, 2006.

Il Governo elabora un programma legislativo annuale<sup>9</sup> che stabilisce le priorità dell'Esecutivo in materia di regolamentazione e prevede per ogni Ministero i risultati da ottenere per quanto riguarda l'elaborazione e l'ammodernamento della legislazione di propria competenza. Il PCO può redigere progetti di legge che sono inseriti nel programma annuale.

Prima del 2014, la programmazione dei dipartimenti si svolgeva su un orizzonte temporale annuale; dal 2014 invece le informazioni sulle priorità legislative dei dipartimenti sono contenute nei piani quadriennali (*Four Year Plans*)<sup>10</sup>, come parte del programma di medio termine per il raggiungimento dei loro obiettivi strategici a lungo termine.

Nell'ambito dell'Esecutivo, sotto il controllo del Procuratore generale (*Attorney-General*)<sup>11</sup> o in suo assenza del Primo Ministro, è stato istituito<sup>12</sup> il *Parliamentary Counsel Office* (PCO), ufficio per il *drafting* normativo della Nuova Zelanda, il cui principale obiettivo è di contribuire alla democrazia parlamentare, assistendo il Parlamento e l'Esecutivo nel loro ruolo legislativo, e garantendo che:

- la legislazione sia efficace, chiara e coerente con la normativa nazionale vigente e il diritto internazionale;
- la legislazione, compresi i disegni di legge e gli emendamenti, sia accessibile al pubblico e al Parlamento sia in formato a stampa che elettronico;

---

<sup>9</sup> I progetti di legge governativi sono gestiti attraverso il Programma legislazione (*Legislation Programme*). Alla fine di ogni anno, i Ministri sono invitati, attraverso una circolare dell'Ufficio di Gabinetto, a fare delle proposte (*bids*) per includere i disegni di legge nel programma legislativo per l'anno seguente. Il programma comprende gruppi di disegni di legge governativi in ordine decrescente di priorità. Le priorità assegnate ai disegni di legge per ogni anno sono le seguenti:

- Categoria 1: da approvare o presentare nel corso dell'anno come obbligo dal punto di vista giuridico (*as a matter of law*);
- Categoria 2: da approvare nel corso dell'anno;
- Categoria 3: da approvare, se possibile, nel corso dell'anno;
- Categoria 4: da approvare in caso di ampliamento delle ore dedicate alla discussione (*under extended sitting hours*);
- Categoria 5: da sottoporre a una commissione permanente nel corso dell'anno;
- Categoria 6: necessità di fornire indicazioni al PCO nel corso dell'anno;
- Categoria 7: in attesa;
- Categoria 8: non procedere.

Queste proposte sono compilate dal Coordinatore legislativo nel *Cabinet Office* e sottoposte al Comitato legislazione del Gabinetto (*Cabinet Legislation Committee - LEG*), che decide quali progetti di legge includere nel programma e la priorità che sarà loro data. Il programma legislativo può essere modificato in relazione a sopravvenute esigenze (cambiamento di Governo, emergenze, cambio di priorità). A titolo di esempio, si rimanda al [programma legislativo 2015/2016 del Ministero dei trasporti](#).

<sup>10</sup> Un piano quadriennale prevede gli obiettivi a medio termine di ogni dipartimento, rispondendo alla domanda "Come può il Dipartimento creare un valore aggiunto nel medio termine per i propri stakeholder/destinatari e per i neozelandesi con i finanziamenti di cui dispone?". On-line è disponibile la [Guida per i piani quadriennali 2016](#).

<sup>11</sup> Il Procuratore generale ha una responsabilità particolare per il mantenimento dello stato di diritto, con il compito di comunicare al Gabinetto eventuali proposte o azioni di governo che non rispettino le leggi esistenti e di proporre azioni per porre rimedio a tali questioni; egli inoltre deve riferire alla Camera dei Rappresentanti se un progetto di legge sembra essere in contrasto con il *Bill of Rights Act 1990*.

<sup>12</sup> Con il [Legislation Act 2012](#).

- gli atti legislativi siano pubblicati con uno *status* ufficiale e autorevole.
- Il PCO è quindi responsabile per:
- la redazione dei disegni di legge e della legislazione secondaria;
- la pubblicazione dei disegni di legge, delle leggi e della legislazione secondaria, sia in formato cartaceo che *on-line*.

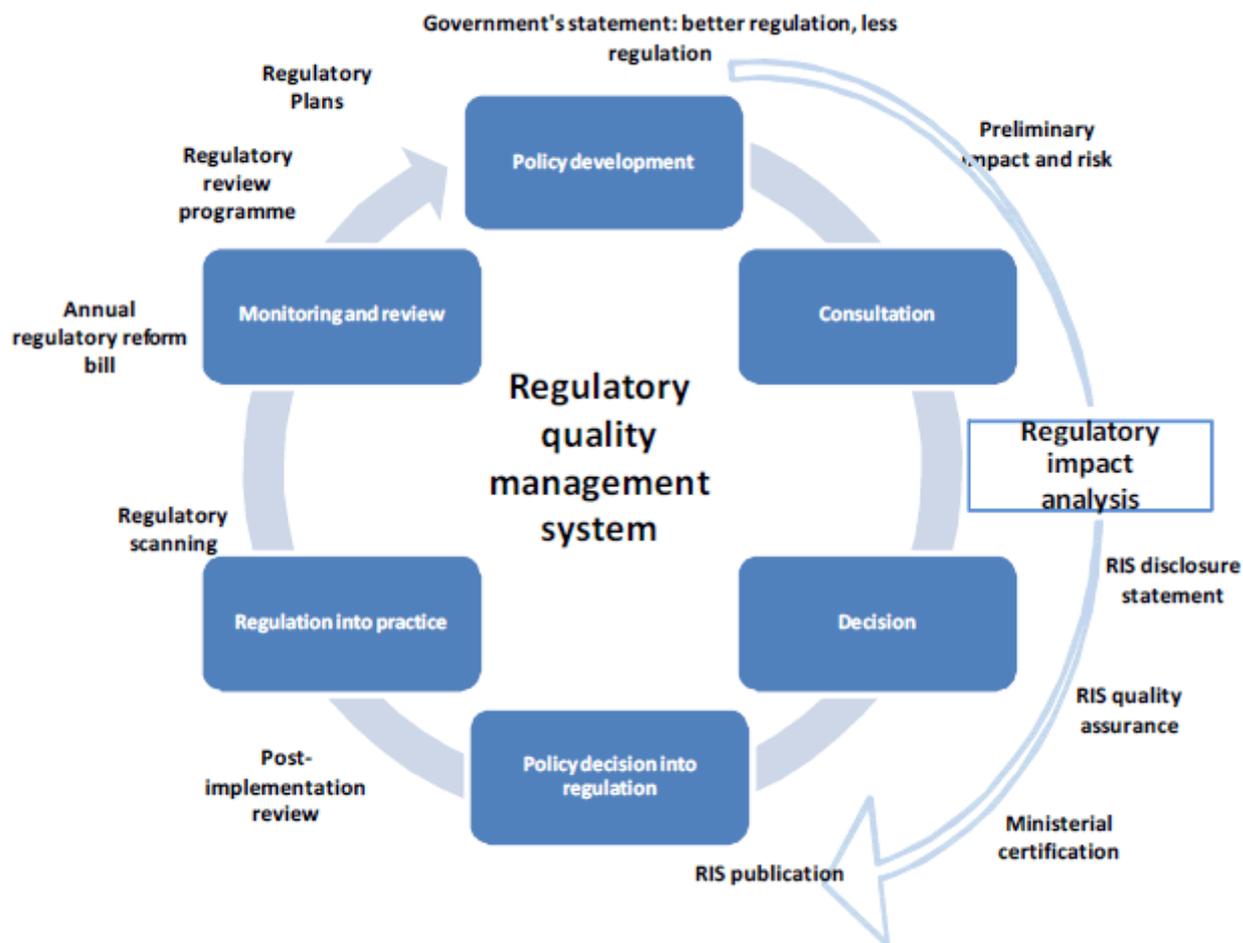
L'Ufficio fornisce inoltre consulenza per la predisposizione delle RIS, relative ai disegni di legge e agli emendamenti, e presta assistenza ai membri del Parlamento e a dipartimenti e agenzie per la redazione dei progetti di legge<sup>13</sup>.

Nel quadro degli interventi sul ciclo della regolamentazione è da ricordare ancora che, nel 2013, una modifica allo *State Sector Act 1988* ha reso i Capi dipartimento responsabili per la gestione della legislazione afferente alle materie di competenza dei dipartimenti stessi; nello stesso anno il Governo ha pubblicato le *Initial Expectations for Regulatory Stewardship*, che hanno imposto l'obbligo per i dipartimenti di predisporre una "dichiarazione di trasparenza" (*Departmental Disclosure Statement*) quando sono presentati al Parlamento disegni di legge o emendamenti sostanziali del Governo. La citata dichiarazione fornisce informazioni sullo sviluppo della politica e sulle caratteristiche principali della legislazione proposta.

Il grafico seguente illustra il sistema di gestione della qualità della regolamentazione in Nuova Zelanda.

---

<sup>13</sup> Si veda *Guide to Working with the PCO*.



Fonte: <http://www.treasury.govt.nz/publications/briefings/2011-regulatory/04.htm>

## 2. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

A livello governativo il **Treasure** (Tesoro) è diventato dal 2008 responsabile del coordinamento dell'intero sistema di regolazione e ha il ruolo di *oversight agency* in relazione all'AIR. Il *Regulatory Quality Team (RQT)* esercita la gestione sul complesso del sistema normativo per migliorare la qualità della regolamentazione. Al suo interno l'unità **Regulatory Impact Analysis Team (RIAT)** è responsabile della supervisione delle procedure riguardanti l'AIR, in merito a:

- formazione sul sistema e sulla redazione delle analisi di impatto;
- consulenza sull'applicazione dei requisiti necessari nelle AIR predisposte dai dipartimenti e dagli altri organi regolatori;
- garanzia (validazione) della qualità formale delle AIR più importanti.

Se una proposta è suscettibile di avere un impatto significativo, la dichiarazione di impatto della regolamentazione (RIS) deve essere rivista dal RIAT, che può comunque essere interpellato in relazione a ogni quesito riguardante le analisi o le dichiarazioni di impatto.

Il primo passo del processo è lo sviluppo della politica e, attraverso una valutazione preliminare dell'impatto e del rischio (*PIRA*), la verifica della necessità di elaborare un nuovo disegno di legge. Ogni Ministero può servirsi delle Linee guida sul processo e sul contenuto della legislazione (*Guidelines on Process and Content of Legislation - LAC Guidelines*), predisposte dal *Legislation Advisory Committee*<sup>14</sup> per esaminare sia le opzioni legislative, che quelle non legislative, volte a realizzare un obiettivo politico. Inoltre la *CabGuide* contiene informazioni sui requisiti per l'analisi dell'impatto della regolamentazione (*Regulatory Impact Analysis - RIA*) e per le dichiarazioni di impatto della regolamentazione (*Regulatory Impact Statement - RIS*).

Redigere una valutazione preliminare dell'impatto e del rischio (***Preliminary Impact and Risk Assessment - PIRA***) è di solito il primo passo nel processo dell'analisi di impatto, e ha lo scopo di:

- aiutare le agenzie e i dipartimenti a determinare se i criteri per l'AIR si applicano all'iniziativa politica di cui sono responsabili;
- aiutare le agenzie e i dipartimenti a identificare la potenziale gamma di impatti e rischi che le opzioni normative per un'iniziativa politica o per la revisione di una politica potrebbero presentare, in modo che possano essere approfondite in modo appropriato nell'analisi dell'impatto della regolamentazione;
- far valutare al Tesoro il livello e il tipo di impegno nella politica che desiderano avere con l'agenzia o il dipartimento che propone l'iniziativa;
- far valutare al Tesoro se la natura e l'entità dei potenziali impatti e rischi richiedono il coinvolgimento del RIAT nel fornire una garanzia indipendente sulla qualità della RIS, in base ai criteri di significatività<sup>15</sup>.

La predisposizione di una PIRA non è obbligatoria, ma nel caso essa venga redatta le agenzie o i dipartimenti devono inviarla al Ministro competente, al Tesoro e, se necessario, al RIAT.

---

<sup>14</sup> Dal 2015 il Comitato ha preso la nuova denominazione di Legislation Design and Advisory Committee (LDAC), istituito per migliorare la qualità e l'efficacia della legislazione, offrendo consulenza ai Ministeri per la formulazione delle proposte normative sin dalla loro prima fase di sviluppo. Il Comitato ha la responsabilità di rivedere e aggiornare le LAC Guidelines e attualmente sta supervisionando la stesura di un manuale rivolto a funzionari pubblici e consulenti legali, che affiancherà alle Linee guida la giurisprudenza, la produzione accademica, esempi legislativi e collegamenti a fonti esterne.

<sup>15</sup> Un'iniziativa regolamentare innesca i criteri di significatività se le opzioni possono avere impatti diretti o effetti significativi sulla società neozelandese, l'economia o l'ambiente, oppure rischi politici significativi, rischi di attuazione o incertezza.

L'analisi di impatto della regolamentazione (**Regulatory Impact Analysis - RIA**) incoraggia un approccio basato sull'evidenza per lo sviluppo delle politiche, il che aiuta a garantire che siano considerate tutte le opzioni per affrontare il problema e che i vantaggi dell'opzione prescelta superino non solo i costi, ma raggiungano anche il livello massimo di benefici netti.

L'AIR deve essere realizzata per qualsiasi politica pubblica che richieda delle opzioni regolamentari (intese sia come possibile introduzione di una nuova normativa, sia come modifiche o abrogazione di legislazione vigente) che devono essere approvate dal Governo (con un *Cabinet paper*). L'AIR non è invece necessaria quando:

- la proposta normativa ha impatti minimi o non ha impatto sulle imprese, le persone e sulla pubblica amministrazione;
- la proposta normativa comporta solo la revisione "tecnica" o il consolidamento della legislazione vigente (correzione di errori, interpretazione autentica, riconciliazione delle incongruenze), o abroga disposizioni normative non più necessarie;
- riguarda la legislazione subordinata per la quale sia già stata effettuata un'AIR sull'atto primario.

Parte integrante dell'AIR è la **consultazione** con i Dipartimenti, le agenzie, i Ministri e gli *stakeholder*. I Dipartimenti che devono predisporre un *Cabinet paper* sono tenuti ad assicurare che venga effettuata una consultazione appropriata in primo luogo con gli altri Dipartimenti, ai quali deve essere dato un ragionevole lasso di tempo per i commenti. I Dipartimenti consultati devono riflettere sulle eventuali implicazioni delle proposte per le agenzie loro associate e, a loro volta, consultare le agenzie prima di formulare la risposta al dipartimento richiedente. Deve inoltre essere richiesta anche l'opinione del Commissario per la *privacy* (*Privacy Commissioner*) e degli Ufficiali del Parlamento (OAG, Ombudsman, Commissario per l'ambiente, si veda *infra* pag. 15) e, in casi particolari, del Dipartimento del Primo Ministro (*Department of the Prime Minister and Cabinet - DPMC*), della *State Services Commission* (SSC), e del Tesoro (*Treasury*). La consultazione deve far sì che i Ministri ricevano un'indicazione completa e coordinata sulla politica da intraprendere, avendo a disposizione tutte le informazioni utili per prendere una decisione; essa deve quindi considerare le implicazioni della politica e dell'eventuale proposta normativa relativamente a obblighi di legge<sup>16</sup>, diritti umani, gruppi della popolazione, impatto della regolamentazione, costi di conformità. Il *Cabinet Office* è autorizzato a rinviare ai Ministri firmatari i documenti, se la consultazione sembra essere stata inadeguata. Un argomento non sarà incluso nell'ordine del giorno dell'a-

---

<sup>16</sup> In caso di implicazioni relative al *New Zealand Bill of Rights Act 1990* e al *Human Rights Act 1993* è obbligatorio consultare il Ministro della giustizia; per tutte le proposte legislative e le modifiche legislative e regolamentari è obbligatorio consultare il *Parliamentary Counsel Office*, e per le proposte di normativa fiscale anche l'Agenzia delle entrate (*Inland Revenue*). Ulteriori informazioni sono disponibili al seguente *link* <http://cabguide.cabinetoffice.govt.nz/departmental-consultation>.

genda del Governo fino a quando qualsiasi incertezza relativa alla consultazione non sarà stata risolta, in particolare se relativa a consultazioni con il Ministro delle finanze.

In alcuni casi, per quanto riguarda la consultazione con i gruppi di interesse, si ritiene che sia più appropriato svolgere la consultazione dopo che il Cabinet ha espresso il suo avviso sulla politica. L' *Office for the Community and Voluntary Sector* fornisce consulenza sulle buone pratiche per la consultazione con i cittadini e le organizzazioni della comunità; il *Policy Development Toolkit* sulla consultazione con enti non governativi.

L'AIR prevede la preparazione di una dichiarazione di impatto della regolamentazione (**Regulatory Impact Statement - RIS**), che riassume quanto da essa risultante. La RIS è sempre richiesta per tutti gli atti normativi che devono essere sottoposti all'approvazione del *Cabinet* e deve essere predisposta anche per:

- gli emendamenti (attraverso i *Supplementary Order Papers - SOP*);
- i trattati internazionali, multilaterali o bilaterali particolarmente significativi, in cui è spesso sostituita da una "analisi dell'interesse nazionale" (*National Interest Analysis - NIA*), che include i dati contenuti nella RIS;
- *discussion documents*, ossia documenti preparati per la discussione sulle opzioni politiche che hanno potenziali implicazioni legislative.

La RIS deve contenere le seguenti informazioni:

- dichiarazione del dipartimento o dell'agenzia che evidenzia le eventuali lacune, ipotesi, incertezze nell'analisi, e che deve essere firmata dalla persona che ha predisposto la RIS;
- descrizione dello *status quo* e della normativa vigente;
- definizione del problema;
- obiettivi;
- identificazione della gamma di opzioni possibili;
- analisi degli impatti, dei costi o delle eventuali perdite economiche, dei benefici e dei rischi delle varie opzioni, possibilmente con una quantificazione (*cost-benefit, cost-effectiveness or multi-criteria analysis*);
- consultazioni<sup>17</sup>;
- conclusioni, con indicazione dell'opzione preferita, e raccomandazioni;
- piani e rischi di attuazione, costi di conformità e di esecuzione;
- disposizioni per il monitoraggio, la valutazione (con indicazione dell'agenzia o del dipartimento che dovrà effettuarla) e la revisione (con eventuale possibilità di consultazioni).

La dichiarazione è di norma presentata quando il progetto di legge è sottoposto al Gabinetto per l'approvazione; il testo integrale deve essere pubblicato nel sito *internet* del Tesoro e dell'agenzia o del dipartimento che lo ha predisposto.

<sup>17</sup> Per le consultazioni in corso si veda <https://www.govt.nz/browse/engaging-with-government/consultations/>.

*On-line* sono disponibili tutti i manuali e le guide che possono agevolare i funzionari pubblici nella predisposizione della PIRA, dell'AIR e nella redazione della RIS:

- [Cabinet Manual](#);
- [CabGuide](#);
- [RIA Quick Guide](#);
- [RIA Handbook](#);
- [RIS QA Criteria/Worksheet](#);
- [PIRA Template](#);
- [RIS Template](#);
- [Guide to Social Cost Benefit Analysis](#);
- [Cabinet's Consultation Expectations](#).

Il Tesoro, generalmente con cadenza biennale o triennale, commissiona a istituti di ricerca una valutazione indipendente della qualità sia delle analisi di impatto che delle RIS. L'ultima valutazione si è svolta nel 2015, ad opera del *Sapere Research Group*, che ha pubblicato lo studio "[Regulatory Impact Analysis evaluation 2015](#)".

Nello studio citato si rileva che sono state identificate buone pratiche relative ai seguenti aspetti:

- descrizione efficace dello *status quo* e del problema;
- utilizzo e presentazione dei dati, inclusa la stima degli impatti anche in assenza di dati completi;
- spiegazione chiara dei problemi tecnici;
- convincente presentazione delle opzioni e dell'analisi di impatto;
- elaborazione delle modalità di monitoraggio, revisione e valutazione.

Gli errori più comuni che si sono osservati si dividono in due categorie:

1. problemi relativi alla qualità dell'analisi della politica;
2. problemi relativi al modo in cui l'analisi è riassunta e presentata nella RIS.

Per quanto riguarda la prima categoria sono stati identificati:

- definizione non chiara del problema, che non ne identifica la causa principale;
- scarsa definizione degli effetti marginali delle opzioni;
- uso ingannevole dell'analisi multi-criterio.

In merito alla seconda categoria sono state osservate:

- mancanza di evidenza;
- approfondimento insufficiente di questioni sollevate durante la consultazione;
- mancanza di attenzione alle misure di monitoraggio;

- duplicazione della relazione illustrativa.

Lo studio propone infine delle raccomandazioni sia al Tesoro, che alle agenzie e ai dipartimenti. Per quanto riguarda il Tesoro si consiglia di:

- pubblicare esempi di buone pratiche, in modo che le agenzie e i dipartimenti siano in grado di comprendere meglio i requisiti necessari per le analisi di impatto e come soddisfarli;
- rivedere il *RIA Handbook* per renderlo più chiaro in merito all'analisi della situazione esistente (*status quo*), all'identificazione dei problemi e all'analisi controfattuale;
- fornire indicazioni su un uso appropriato e sulla presentazione delle analisi multi-criterio.

Ai dipartimenti e alle agenzie si raccomanda di:

- continuare a diffondere e promuovere la guida RIA;
- sostenere attivamente gli analisti nell'analisi delle cause principali del problema e nella chiara identificazione degli impatti marginali delle opzioni;
- favorire un maggior scambio tra i vari uffici che si occupano dell'analisi nella fase di elaborazione delle politiche, al fine di garantire che le modalità di monitoraggio, revisione e valutazione siano ben specificate nella RIS.

Il processo legislativo neozelandese è assai simile a quello britannico e prevede l'approvazione definitiva di un disegno di legge (*bill*) da parte della *House of Representative* dopo tre letture e il deferimento a Commissioni permanenti che esaminano la proposta legislativa.

Ogni disegno di legge, quando viene presentato al Parlamento, deve contenere una relazione introduttiva (*explanatory note*), che illustri gli obiettivi della politica che il disegno di legge mira a raggiungere. Il Governo ha deciso che, a partire dal 1° aprile 2001, la dichiarazione dell'impatto della regolamentazione (RIS), predisposta su una proposta politica presentata dal *Cabinet*, sarà inclusa nella relazione introduttiva al disegno di legge che dà attuazione a tale proposta<sup>18</sup>.

Da alcuni studi<sup>19</sup>, parrebbe emergere che i membri del **Parlamento** non facciano un sistematico riferimento alla RIS e che il Governo non debba far fronte a una forte pressione parlamentare volta a determinare un miglioramento della qualità sia delle AIR, che delle RIS. In base a un'indagine condotta sui dibattiti parlamentari, risulta che si sia trattato delle RIS a partire dall'anno 2003 e che nel 2013 si siano avute 103 occorrenze del termine nei dibattiti. Il notevole aumento dell'interesse per la RIS nel 2013 è coinciso con la priorità che il Governo ha attribuito alla riforma e al miglioramento del sistema della regolamentazione, nonché

<sup>18</sup> Si veda la circolare del *Cabinet Office* del 19 novembre 2004 (CO(04)4), e David McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3rd ed., Dunmore Publishing Limited, Wellington, 2005.

<sup>19</sup> Si veda Peter Carroll, *Ex Ante Evaluation in Australia and New Zealand: the case of Regulatory Impact Assessment*, Conference on Regulatory Governance between Global and Local, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, 25-27 June 2014, Papers 41.

probabilmente sia a una crescente familiarità dei parlamentari con gli strumenti per la qualità della legislazione, sia all'utilità delle informazioni contenute nella RIS come fonte per criticare i Ministri nei dibattiti. Spesso gli interventi in Aula o in commissione si appuntano sull'assenza della RIS, specie quando il Governo ha disposto un'esenzione dall'obbligo di redigerla, o sulla debolezza e le carenze rilevate da essa nella proposta legislativa; occasionalmente sono state anche messe in evidenza carenze nel processo riguardante la predisposizione dell'AIR e della RIS.

In Nuova Zelanda esiste poi un interessante esempio di meccanismo partecipativo che permette la consultazione degli *stakeholder* nello sviluppo della politica e nella stesura di un disegno di legge. Le commissioni permanenti possono richiedere la presentazione da parte del pubblico di osservazioni sui disegni di legge e su altre questioni in discussione. I membri del pubblico che hanno suggerimenti o considerazioni da esprimere su un progetto di legge o vogliono proporre emendamenti possono farlo sia per iscritto che verbalmente; i vari contributi sono presentati durante sedute pubbliche<sup>20</sup>.

### 3. Il controllo e la valutazione *ex post* della regolamentazione e la valutazione delle politiche pubbliche

In Nuova Zelanda attualmente vi sono numerose istituzioni che esaminano *ex post* la regolamentazione, sotto diversi punti di vista e con differenti meccanismi, ma per lungo tempo non vi sono stati obblighi formali di riesaminare la legislazione in vigore. Ad esempio il *RIA Handbook*, nella versione del 2009, conteneva solo brevi riferimenti alla necessità di implementare, monitorare e riesaminare la regolamentazione; non vi era alcun obbligo di inserire clausole valutative, né di prevedere un programma di monitoraggio o di valutazione.

Nel 2009 con l'adozione del *Regulatory Review Programme* il Governo ha richiesto ai dipartimenti di intraprendere un riesame della regolamentazione di loro competenza, ma da quanto risulta dallo studio OCSE "*Government at a glance 2015*" una verifica *ex post* parrebbe richiesta solo per le leggi che includono *sunsetting clauses*<sup>21</sup> e per quelle che contengono disposizioni che richiedono esplicitamente una valutazione.

Nel campo della valutazione *ex post* **il Parlamento**, oltre a quelle svolte dal Controllore e Revisore Generale e dal Commissario per l'ambiente di cui si dirà tra breve, espleta varie competenze sia nell'ambito delle commissioni permanenti, sia soprattutto attraverso il Comitato per il riesame della regolamentazione (***Regulations Review Committee - RRC***)<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Si veda il seguente *link* <http://www.parliament.nz/en-nz/pb/sc/make-submission> e David McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, cit.

<sup>21</sup> Clausole di caducità o di limitazione temporale della validità.

<sup>22</sup> Per approfondimenti si veda Caroline Morris e Ryan Malone, *Regulations Review in the New Zealand Parliament* (2004) *Macquarie Law Journal* 2; Hon Doug Kidd, *Executive v Legislature: The struggle continues – Observations on*

Il Comitato, che per convenzione è presieduto da un membro dell'opposizione, assicura che tutte le norme siano soggette a un effettivo scrutinio e controllo parlamentare e garantisce che i poteri legislativi delegati siano utilizzati in modo appropriato, verificando se nell'emissione della legislazione secondaria si siano rispettati i principi e i criteri direttivi imposti dalla legge di delega del Parlamento. Esamina inoltre tutta la regolamentazione in relazione ai principi giuridici e costituzionali e alla buona prassi legislativa, effettuando un controllo "tecnico" delle norme per verificare se i criteri elencati negli *Standing Orders*<sup>23</sup> del Parlamento siano rispettati o se le norme debbano essere portate all'attenzione dell'Aula.

Si ricorda inoltre che, dal 1985, i singoli cittadini e le imprese hanno il diritto di rivolgersi al Comitato per presentare dei "reclami"<sup>24</sup> sulla regolamentazione per una serie di motivi elencati nello *Standing Order 315(2)*.

Il Comitato riferisce all'Aula e alle altre commissioni su eventuali problemi rilevati in tutti i casi sopraccitati e ha la facoltà di presentare una mozione di rifiuto/rigetto (*motion for the disallowance*)<sup>25</sup>. Il Parlamento ha il potere di rigettare un regolamento (procedura equivalente alla nostra abrogazione) ai sensi del *Legislation Act 2012*, anche se nei fatti tale procedura è poco utilizzata, in quanto il potere stesso funge da incentivo per il Governo a cooperare con il Comitato per tentare di risolvere positivamente i motivi di reclamo relativi a una particolare regolamentazione.

L'RCC esamina anche i disegni di legge per determinare se la delega di potere legislativo del Parlamento sia adeguata e ben definita in termini di chiarezza del testo e del processo legislativo, mentre la relativa valutazione politica è di competenza delle commissioni permanenti. Il Comitato verifica anche se la delega viola i principi stabiliti nelle Linee guida del *Legislation Advisory Committee* sul processo e sul contenuto della legislazione relativamente a:

- materie che non dovrebbero essere delegate ai regolamenti;
- leggi che non dovrebbero essere modificate dai regolamenti ("*Henry VIII powers*");
- previsione di controlli adeguati e di uno scrutinio indipendente sulla normativa delegata.

Inoltre il Comitato ha competenze in merito alla programmazione annuale in materia legislativa, raccomanda ai dipartimenti di monitorare in modo sistematico e di rivedere tutte le

*the work of the Regulations Review Committee*, in Occasional Paper 3, New Zealand Centre for Public Law, Victoria University of Wellington, 2001.

<sup>23</sup> Si veda *Standing Orders of the House of Representatives, Chapter 5, Delegated legislation* (314-320).

<sup>24</sup> Si veda la guida "*Making a complaint to the Regulations Review Committee*".

<sup>25</sup> La sezione 42 del *Legislation Act* dà al Parlamento il potere di approvare una risoluzione per rigettare la regolamentazione e la sezione 43 stabilisce una procedura specifica per esaminare una mozione di rifiuto presentata da un membro del Comitato. Se la mozione non è esaminata entro un termine prefissato, i regolamenti decadono automaticamente. Con l'approvazione di una risoluzione di rifiuto/rigetto il regolamento incriminato cessa di avere ogni effetto e tornano in vigore le disposizioni precedenti a quell'atto. Si veda anche il *Regulations (Disallowance) Act 1989* e per approfondimenti Ross Carter, *Regulations and Other Subordinate Legislative Instruments: Drafting, Publication, Interpretation and Disallowance* (Occasional Paper No 20, New Zealand Centre for Public Law, Wellington, 2010).

norme di cui sono responsabili, invitandoli a preparare un programma legislativo su base annuale, che dovrebbe includere:

- regolamentazione da emanare come conseguenza di nuova normativa approvata;
- norme necessarie ogni anno in date specifiche;
- modifiche necessarie alle normative vigenti a seguito di una revisione delle tasse.

Sul sito della facoltà di legge della *Victoria University of Wellington* sono pubblicati i rapporti del Comitato<sup>26</sup>, nonché il *Regulations Review Committee Digest*.

Nel Parlamento neozelandese sono inoltre presenti tre ufficiali:

- il Difensore e mediatore civico (*Ombudsman*)<sup>27</sup>;
- il Controllore e revisore generale (*Controller and Auditor-General*);
- il Commissario parlamentare per l'ambiente (*Parliamentary Commissioner for the environment*).

Gli ufficiali del Parlamento sono nominati dal Governatore generale su proposta del Parlamento. Ogni ufficiale ha compiti di indagine, nonché funzioni di controllo, di valutazione e di consulenza; sono indipendenti dal Governo (non possono essere revocati da esso, anche in caso di disaccordo), responsabili verso il Parlamento e politicamente neutrali.

Di particolare interesse, per quanto qui rileva, sono le figure del Controllore e revisore generale (normalmente citato come *Auditor-General/OAG*) e del Commissario parlamentare per l'ambiente.

L'Ufficio del **Controllore e revisore generale** (*Controller and Auditor-General*) è nato come un dipartimento governativo. Dopo una parziale rivisitazione delle sue funzioni nei primi anni Novanta del XX° secolo, numerose sono state le richieste per renderlo indipendente dall'Esecutivo; è diventato un ufficiale del Parlamento ai sensi del *Public Audit Act 2001*<sup>28</sup>, e come tale è indipendente dal Governo<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> <http://www.victoria.ac.nz/law/centres/nzcpl/publications/regulations-review-committee-digest>.

<sup>27</sup> Istituito nel 1962; ai sensi del *Ombudsmen Act*, l'Ombudsman - tra gli altri compiti - monitora e verifica l'implementazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e può ricevere reclami dai cittadini e, se del caso, svolgere indagini in merito alla condotta amministrativa delle agenzie statali che hanno competenze relative all'attuazione della Convenzione.

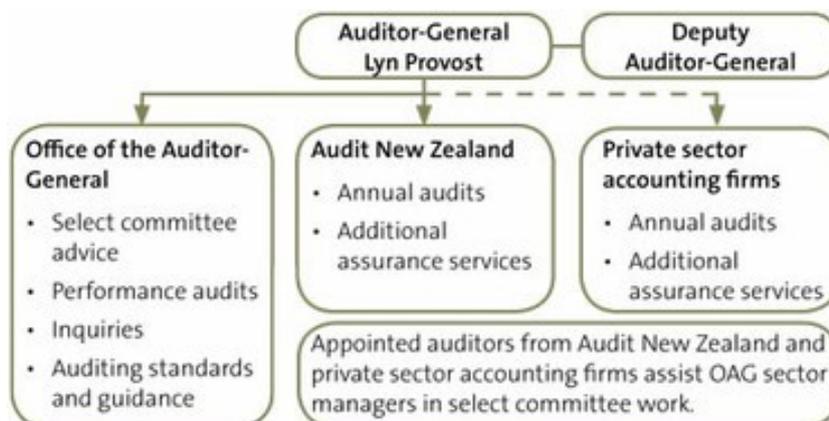
<sup>28</sup> David Green e John Singleton, *The watchdog: New Zealand's Audit Office, 1840 to 2008*, Dunedin: Otago University Press, 2009.

<sup>29</sup> Per garantirne l'indipendenza, il *Public Audit Act* stabilisce che il Revisore generale:

- è un ufficiale del Parlamento e può riferire direttamente al Parlamento e a chiunque altro;
- riferisce al *Parliament Committee*, presieduto dal Presidente della Camera dei Rappresentanti;
- è nominato dal Governatore generale su raccomandazione della Camera dei Rappresentanti con un mandato non superiore a sette anni e non rinnovabile (il vice revisore generale (*deputy auditor general*) invece è nominato per un periodo di cinque anni, rinnovabile);
- è retribuito dal Parlamento, con un importo determinato in modo indipendente da parte dell'Autorità per la remunerazione (*Remuneration Authority*);
- richiede i fondi finanziari di cui ha necessità per le sue funzioni direttamente al Parlamento.

E' conosciuto come l'organo di controllo (*watchdog*)<sup>30</sup> finanziario del Parlamento. La sua missione è quella di accrescere la fiducia dei cittadini nei confronti del settore pubblico<sup>31</sup>.

Svolge le proprie funzioni (si veda *infra*) attraverso due unità, l'Ufficio del revisore generale e *Audit Nuova Zelanda*, e attraverso contratti con società private di revisione contabile.



Fonte: <http://www.oag.govt.nz/about-us/our-structure>, link a cui si rimanda per approfondimenti relativi alla struttura dell'Ufficio del Controller and Auditor-General

L'Ufficio del revisore generale<sup>32</sup> (*Office of the Auditor-General/OAG*) è responsabile per:

- la pianificazione del programma di lavoro riguardante l'organizzazione nel suo complesso;
- l'effettuazione di controlli di gestione, studi e indagini;
- la pianificazione di altre attività di *audit*;
- l'informazione e la consulenza al Parlamento;
- l'individuazione degli *standard* di revisione;
- l'assegnazione delle verifiche annuali ai revisori contabili privati incaricati;
- il controllo delle spese necessarie per le attività di *auditing* per garantire che esse siano eque e ragionevoli;
- la supervisione dei rapporti dei revisori;
- l'esecuzione di controlli di qualità su tutto il lavoro fatto per conto del Revisore generale,

<sup>30</sup> Il nome del suo sito per i ragazzi e per gli insegnanti è proprio "*Parliament's watchdog*", ossia il cane da guardia del Parlamento.

<sup>31</sup> I suoi compiti e le sue funzioni sono specificati nel *Public Audit Act 2001* e nel *Public Finance Act 1989*.

<sup>32</sup> Al suo interno l'Ufficio del revisore generale è suddiviso in sei uffici, ognuno dei quali è diretto da un Assistente revisore generale. Gli uffici sono i seguenti:

- ufficio per la politica contabile e di revisione;
- ufficio legale;
- ufficio per il governo locale;
- ufficio parlamentare;
- ufficio per i controlli di *performance*;
- ufficio per la ricerca e lo sviluppo.

Un *Corporate Services Team*, anch'esso guidato da un Assistente revisore generale, supporta sia l'Ufficio del revisore generale che *Audit New Zealand*.

Nel 2015 la struttura contava in totale 391 dipendenti, suddivisi tra Ufficio del revisore generale (72), *Audit New Zealand* (267) e *Corporate Services Team* (52).

compresi gli *audit* effettuati dai revisori incaricati.

*Audit New Zealand*, unità che opera con il Revisore generale e funziona come una società di servizi professionali del settore privato, ma con le caratteristiche di una organizzazione *no-profit*, è responsabile per:

- la realizzazione degli *audit* per conto del Revisore generale;
- la fornitura di altri servizi di revisione agli enti pubblici.

Alcune società private di revisione contabile, attraverso contratti pubblici, sono incaricate di effettuare controlli annuali per conto del Revisore generale.

Il Controllore e revisore generale svolge principalmente le seguenti funzioni:

- a. funzione di revisione contabile (*audit function*);
- b. funzione di controllo della *performance* (*performance audit*);
- c. funzione di controllo (*controller function*) e di inchiesta (*inquiries*);
- d. funzioni di consulenza e di supporto al Parlamento.

- a. Funzione di revisione contabile (*audit function*)

L'OAG è responsabile della revisione dei conti (*audit*) di tutti gli enti pubblici neozelandesi e valuta se il denaro pubblico è stato speso rispettando la volontà e gli intendimenti del Parlamento.

Nel sistema di governo della Nuova Zelanda, il Parlamento autorizza tutta la spesa pubblica ed è la fonte dei poteri regolamentari degli enti pubblici; di conseguenza gli enti del settore pubblico sono responsabili dinanzi ad esso per l'uso che fanno delle risorse pubbliche e dei poteri loro delegati. Il Parlamento esercita quindi un controllo indipendente, attraverso il Revisore generale, sugli enti pubblici sia centrali che locali.

Gli enti e gli organismi pubblici sottoposti a revisione contabile sono:

- il Governo;
- i dipartimenti governativi<sup>33</sup>;
- gli enti della Corona<sup>34</sup>;

---

<sup>33</sup> Ad esempio il Dipartimento delle entrate e il Ministero dell'educazione.

<sup>34</sup> Gli enti della Corona (*Crown entities*) includono diversi tipi di enti che fungono da strumenti della "Corona per il governo" e svolgono diverse funzioni pubbliche, ai sensi del *Crown Entities Act 2004*; tra di essi figurano, ad esempio, la Commissione per il commercio, il Consiglio per il turismo neozelandese (*New Zealand Tourism Board*), *Housing New Zealand*, i consigli di amministrazione dei distretti sanitari e delle scuole, le università e gli istituti di ricerca. La maggior parte degli enti sono stati creati da un atto del Parlamento, ma alcuni, come *Radio New Zealand* e *Television New Zealand*, sono società registrate. Alcuni enti, ad esempio la Commissione titoli (*Securities Commission*), sono completamente indipendenti della politica del governo; altri, come la Commissione per il rimborso degli infortuni (*Accident Compensation Commission*), devono invece rispettare tutte le politiche del governo. Gli enti sono spesso gestiti da consigli di amministrazione nominati dai Ministri. Ogni ente deve riferire annualmente al Parlamento ed indicare i propri obiettivi per il prossimo anno. Nel 2010 gli enti della Corona erano 2.607, per una spesa di \$ 32 miliardi nel 2009/10; il 70 per cento delle loro entrate proviene dal Governo, ma alcuni enti hanno anche altre fonti di reddito.

- le imprese statali, come *New Zealand Post Limited* o *Airways Corporation of New Zealand Limited*;
- gli enti locali<sup>35</sup>, come città, distretti e consigli regionali, e le loro società controllate, come fondazioni di beneficenza e società associate con le autorità locali;
- altri enti e organismi pubblici, come le autorità aeroportuali e i consigli di riserva.

In totale circa 4000 enti pubblici, di cui 3000 sono scuole o entità molto piccole; tutti questi soggetti sono verificati annualmente (**annual audits**) da *Audit New Zealand*, o da revisori incaricati del settore privato. Le verifiche sono condotte secondo *standard* stabiliti, e gli enti controllati sono tenuti a pagare una tariffa per l'*audit*. Le verifiche annuali forniscono una garanzia indipendente relativa alla divulgazione delle informazioni sia finanziarie, che non finanziarie, nella relazione annuale sull'ente esaminato. Se necessario, il Revisore generale formula raccomandazioni per affrontare eventuali carenze che sono state identificate e per migliorare le prestazioni dell'ente. La funzione di *audit* assorbe la maggior parte delle spese delle risorse finanziarie del Revisore (87 per cento nel 2009/10).

b. Funzione di controllo della *performance* (*performance audit*)

Non rientra tra le prerogative del Revisore generale mettere in discussione le politiche del Governo o delle autorità locali, ma egli può verificare se gli organismi pubblici hanno operato secondo criteri di efficienza ed efficacia per dare attuazione alle politiche pubbliche. Quindi l'*Auditor General* esamina come una politica è stata implementata, ma non esprime alcun giudizio sulla politica stessa, proprio per mantenere la sua indipendenza e la sua terzietà rispetto al dibattito politico. Ci sono due attività attraverso le quali l'OAG verifica l'implementazione e l'efficacia di una politica, i controlli di *performance* e il supporto al Parlamento.

I controlli della *performance* (**performance audits**) degli organismi pubblici prendono in esame uno o più dei seguenti aspetti delle prestazioni di un ente pubblico:

- efficacia ed efficienza;
- rispetto degli obblighi di legge;
- utilizzo delle risorse pubbliche;
- onestà;
- prudenza finanziaria.

I controlli della *performance* sono svolti seguendo le procedure del *Performance Audit Manual* e secondo *standard* specifici (*Auditor-General Standard 5/AG-5*).

---

<sup>35</sup> Nel 2011 la Nuova Zelanda aveva 11 consigli regionali (con compiti focalizzati sulle questioni ambientali e sulla pianificazione territoriale dei trasporti) e 67 enti territoriali: 12 consigli comunali, 54 consigli di distretto e il Consiglio di Auckland (ente sia territoriale che regionale). Gli enti territoriali si occupano di materie quali il tempo libero, le strade, l'acqua e le fognature. Sono istituiti anche 20 consigli dei distretti sanitari. Le elezioni per gli enti locali si svolgono con scrutinio postale ogni tre anni. Dal 2002 i consigli devono sviluppare piani a lungo termine relativi alla comunità di riferimento. Gruppi di residenti locali possono costituire consigli di comunità.

Lo *staff*<sup>36</sup> del Revisore generale sceglie gli aspetti da esaminare per i controlli di rendimento attraverso un processo di pianificazione annuale del lavoro, che presume l'esame di ciascun settore e l'individuazione delle principali aree di interesse effettivo e potenziale che potrebbero trarre beneficio dall'essere esaminate. Ogni anno, il Revisore generale prepara un programma di lavoro annuale, previa consultazione con le commissioni parlamentari e con le altre parti interessate, che comprende un elenco di enti e di aspetti da sottoporre a controllo; tuttavia ulteriori verifiche, anche non programmate, possono essere effettuate in caso di necessità. I risultati, le conclusioni e le raccomandazioni di tali esami sono di solito trasmesse al Parlamento.

c. Funzione di controllo (*controller function*) e di indagine

La funzione di controllo dà garanzia al Parlamento che la spesa pubblica sia stata sostenuta per scopi leciti e approvati. L'OAG svolge tale funzione effettuando verifiche annuali degli enti ed esaminando i rapporti di spesa mensili del Tesoro. Il Revisore generale può inoltre indagare su qualsiasi questione relativa all'uso delle risorse pubbliche da parte di un organismo pubblico. Ogni anno l'OAG presenta al Parlamento una relazione su tutte le questioni di rilievo derivanti dall'espletamento della funzione di controllo.

In generale, un'indagine può comportare:

- l'esame di una questione di interesse sollevata presso il Revisore generale da un cittadino, da un membro del Parlamento, dal Governo, o da un'organizzazione, su un problema finanziario, di responsabilità o di *governance* in un ente pubblico;
- lo svolgimento di un'istruttoria formale e una relazione al Parlamento su una questione di grande interesse pubblico.

Nel decidere se procedere con l'indagine, il Revisore verifica se la materia rientra nel suo mandato ai sensi del *Public Audit Act 2001*, se è rilevante per il suo ruolo e se è ragionevolmente recente. Molte indagini sono condotte in modo semplice e ad un costo minimo, e si concludono con una breve relazione a chi ha richiesto l'indagine. Altre inchieste invece affrontano questioni complesse e assumono un alto profilo pubblico. L'OAG ha ampi poteri di richiedere informazioni e può decidere quali informazioni divulgare o includere nella relazione finale; inoltre, se la questione è rilevante, può redigere una relazione che viene presentata al Parlamento, al Ministro, o all'ente locale ed è pubblicata sul suo sito.

Ad esempio, le spese dei partiti politici prima delle elezioni del 2005 hanno dato luogo a un'inchiesta molto controversa dell'allora Revisore generale Kevin Brady. Dall'indagine emerse che la maggior parte dei partiti, in particolare il partito laburista allora al governo, aveva illecitamente utilizzato fondi parlamentari per la pubblicità elettorale. Nonostante le pressioni

---

<sup>36</sup> Il *Performance Audit Group* fa controlli di rendimento (che sono *audit* non finanziari) ai sensi dell'articolo 16 del *Public Audit Act 2001*; prepara circa 15 rapporti ogni anno, che sono presentati in Parlamento e disponibili *on-line*. Oltre all'Assistente revisore generale, il gruppo è composto da 17 revisori di *performance*, due *manager* e un assistente personale.

politiche per alterare i risultati dell'inchiesta, Brady non si fece intimorire, guadagnando la fiducia del pubblico come *watchdog* indipendente. Il partito laburista ha successivamente rimborsato il denaro pubblico indebitamente speso.

d. Funzione di consulenza e di supporto al Parlamento e agli enti pubblici

Il Revisore generale fornisce consulenza e presenta rapporti al Parlamento e alle commissioni parlamentari, nonché ai Ministri. Le relazioni al Parlamento individuano le principali problematiche emerse durante le verifiche annuali degli enti pubblici centrali e locali, aiutando le commissioni parlamentari in sede di approvazione dei bilanci annuali. All'interno dell'OAG è il *Parliamentary Group* che supporta le commissioni parlamentari, secondo le indicazioni del *Code of practice* e degli *Standing Orders* del Parlamento.

Inoltre l'*Auditor-General* fornisce consulenza e assistenza alle agenzie governative (Dipartimento del Primo Ministro e Gabinetto, *State Services Commission*, e Tesoro) su materie relative al *management* finanziario e all'*accountability*.

I rapporti ai Ministri forniscono invece raccomandazioni per il miglioramento delle amministrazioni di cui questi ultimi sono responsabili.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla relazione sull'attività svolta nel 2014/2015 (*Annual Report 2014/15*), al programma annuale di attività 2015-2016 (*Annual Plan 2015/2016*) e alle pubblicazioni; la maggior parte dei rapporti sono disponibili in formato html e pdf, sono ricercabili per argomento, anno, tipo e attraverso una ricerca libera, e recano una *feedback form*, con la quale si possono inviare i propri commenti e le proprie osservazioni.

L'ufficio del **Commissario parlamentare per l'ambiente** (*Parliamentary commissioner for the environment - PCE*)<sup>37</sup> è stato istituito ai sensi dell'*Environment Act 1986*, al fine di mantenere e migliorare la qualità dell'ambiente naturale, fornendo una consulenza indipendente alle autorità pubbliche in materia ambientale<sup>38</sup>. Il PCE ha anche il compito di incoraggiare le misure di prevenzione e di raccomandare o sostenere le politiche e le pratiche operative per la salvaguardia dell'ambiente, fornendo osservazioni al Governo quando le politiche sono in fase di sviluppo e consulenza alle commissioni parlamentari quando è discussa la legislazione con implicazioni ambientali.

Il Commissario ha poteri di indagine al fine di rivedere i sistemi e i processi per la gestione, l'assegnazione, l'uso e la conservazione delle risorse naturali; può inoltre verificare l'efficacia della gestione e della pianificazione ambientale del governo centrale e locale. Il PCE può esaminare un problema di rilevanza ambientale che necessita di un'indagine di propria inizia-

<sup>37</sup> Il PCE è nominato con mandato quinquennale rinnovabile.

<sup>38</sup> Bührs, Tom. 'Barking up which tree? The role of New Zealand's environmental watchdog.' in *Political Science* 48, no. 1 (1996): 1-28; Young, David. *Keeper of the long view: sustainability and the PCE*. Wellington: Parliamentary Commissioner for the Environment, 2007.

tiva o sollecitato da una commissione parlamentare, da un'organizzazione, o da un qualsiasi cittadino.

I risultati delle indagini sono presentati al Parlamento e al pubblico. Sul suo sito sono pubblicati rapporti sulla politica relativa al cambiamento climatico, sulla conservazione del suolo, sull'acquacoltura, sulle attività estrattive, sui benefici ambientali dei contatori elettrici intelligenti. Uno dei rapporti dal PCE che ha avuto grande risonanza nella società neozelandese è *Growing for good* (2004), pubblicato nel bel mezzo di una accesa discussione pubblica sui metodi di coltivazione e sulla produzione di latte di tipo industriale; il rapporto ha esaminato le questioni ambientali connesse con l'agricoltura e ha suggerito modi in cui essa potrebbe diventare più sostenibile.

Nel 2009 **il Governo**, con la politica "Legiferare meno, legiferare meglio", ha iniziato ad affrontare la mancata previsione di responsabilità dipartimentali per la manutenzione dello *stock* normativo e, con l'approvazione del *Regulatory Review Programme*, ha richiesto ai dipartimenti di intraprendere un riesame della regolamentazione di loro competenza. I settori regolamentari inizialmente selezionati per il riesame sono stati quelli con effetti significativi sulla produttività e impatti economici pervasivi.

Nel 2011 un'analisi del Tesoro ha rivelato, attraverso il *Performance Improvement Framework (PIF)*, che non sempre le agenzie e i dipartimenti avevano la capacità di rispondere al meglio alle priorità governative, sia per quanto concerneva la revisione della legislazione sia in relazione all'analisi di impatto della regolamentazione. Si raccomandava quindi di migliorare il monitoraggio della regolamentazione, nonché la sua pianificazione, attraverso l'introduzione di una prospettiva a medio termine.



(La capacità di rispondere alle priorità governative da parte dei dipartimenti e delle agenzie varia da forte=verde a debole=rosso)

Fonte: <http://www.treasury.govt.nz/publications/briefings/2011-regulatory/03.htm>

Nel corso degli ultimi anni, il Governo ha ampliato il programma iniziale per la revisione normativa attraverso:

- lo sviluppo dell'Agenda per la crescita delle imprese (*Business Growth Agenda*), programma per rendere l'economia più produttiva e competitiva;
- l'istituzione della Commissione per la produttività (*Productivity Commission*) con il compito di condurre indagini approfondite e fare raccomandazioni per migliorare la produttività e

sostenere il benessere generale dei neozelandesi;

- l'approvazione delle *Expectations for Regulatory Stewardship*, che hanno affidato ai Capi dipartimento la responsabilità di "monitorare e valutare accuratamente, ad intervalli appropriati, le prestazioni e la condizione dei loro regimi di regolamentazione per assicurare che siano, e rimangano, adeguati (*fit for purpose*)", e hanno previsto l'obbligo per i principali dipartimenti di pubblicare informazioni sulla loro strategia di gestione normativa, sullo stato del proprio *stock* normativo e sulle loro priorità regolamentari per l'anno a venire.

A livello governativo centrale, ci sono tre agenzie che si occupano di coordinare e gestire le attività e valutare la *performance* del settore pubblico: il *Treasury*, la *State Services Commission* e il *Department for the Prime Minister and Cabinet*.

Il **Treasury** ha compiti sia di monitoraggio che di valutazione. Per quanto riguarda il primo aspetto il *Regulatory Quality Team (RQT)* del Tesoro esercita la gestione sul complesso del sistema normativo per migliorare la qualità della regolamentazione; al suo interno l'unità per la qualità (**Quality Team**) è responsabile dei programmi di lavoro volti a implementare la capacità del sistema normativo nel suo complesso, tra i quali è incluso anche il monitoraggio del Programma di riforma della regolamentazione. In merito alla valutazione, uno degli obiettivi strategici del *Treasury* è quello di operare per il conseguimento di risultati in termini di efficienza ed efficacia del settore pubblico, attraverso la realizzazione di obiettivi specifici, il monitoraggio del *value for money* e della *performance* delle imprese di proprietà dello Stato.

La **State Services Commission (SSC)** si occupa della verifica della *performance* dei Capi dipartimento e, attraverso le *Performance Improvement Framework Reviews (PIF Reviews)*<sup>39</sup>, valuta l'operato dei dipartimenti e delle agenzie al fine di ottimizzarne le prestazioni future nell'affrontare le politiche di loro competenza nel medio termine.

I dipartimenti e le agenzie del Governo spesso valutano le politiche e i programmi afferenti al proprio ambito, attraverso organi interni o incaricando enti esterni di effettuare le valutazioni. Ad esempio, il Ministero per lo sviluppo sociale (*Ministry for Social Development*), il Ministero degli affari esteri e del commercio (*Ministry of Foreign Affairs and Trade*) e il Ministero della salute (*Ministry of Health*) investono in modo considerevole nella valutazione delle politiche e dei programmi. All'interno dei programmi quadriennali (*Four Year Plans*) che i dipartimenti devono predisporre, sono spesso messe in atto valutazioni di politiche specifiche. Ad esempio, il programma *Going Digital* gestito dal Ministero della cultura e dei beni

<sup>39</sup> Le *PIF Reviews* si concentrano su sei aspetti della *performance*:

1. risultati;
2. strategia e ruolo;
3. *leadership* interna;
4. interazione e collaborazione con altri organismi;
5. miglioramento della realizzazione di obiettivi concreti;
6. risorse finanziarie.

culturali è stato sottoposto a una *post implementation review*, il cui fine era la valutazione del programma stesso, secondo i seguenti criteri:

- valutare se il programma ha raggiunto i suoi obiettivi;
- valutare se il programma ha portato i benefici che ci si aspettava;
- confrontare la *performance* finanziaria del programma rispetto alle risorse stanziare;
- identificare i punti di forza del programma in modo da poterli incorporare in progetti futuri;
- identificare quanto appreso dal programma, sia in termini di debolezze del programma che di possibili aree di miglioramento dello stesso.

In alcuni settori, come l'istruzione e i servizi sociali, sono stati istituiti enti pubblici che hanno tra i vari compiti anche quello di valutare l'efficacia delle politiche. Nel campo dell'istruzione, l'*Education Review Office* valuta l'operato di tutte le scuole della Nuova Zelanda, dai centri per l'infanzia alle scuole secondarie, ed elabora rapporti nazionali sull'educazione; la *Tertiary Education Commission* valuta la *performance* delle università e dei centri di istruzione terziaria, offre la sua consulenza al Governo nel settore dell'istruzione post-secondaria e investe e distribuisce i fondi statali destinati alle istituzioni e alle organizzazioni che si occupano dell'istruzione universitaria<sup>40</sup>.

La ricerca e la valutazione in materia di politiche sociali è invece affidata alla *Social Policy Evaluation and Research Unit (SUPERU)*, che ha un sito dedicato *The Hub*, in cui sono pubblicate tutte le ricerche svolte, commissionate o parzialmente finanziate dal Governo centrale (intendendosi i dipartimenti e gli enti della Corona). Le ricerche possono valutare una politica o analizzare se essa viene indirizzata correttamente, chiarire o quantificare un problema relativo a una politica, contribuire alla progettazione di nuove politiche, fornendo indicazioni utili ai *policy makers*.

Sempre nel settore sociale opera anche la *Social Policy Evaluation and Research (SPEaR) Committee*, agenzia trasversale istituita dal Governo nel 2001, con il compito di monitorare e di controllare gli investimenti governativi nel campo della ricerca e della valutazione delle politiche sociali. La SPEaR funge da raccordo tra le 17 agenzie che aderiscono ad essa e rafforza l'interazione tra i vari soggetti pubblici, privati e del terzo settore che operano nel campo e gli utenti finali delle informazioni, al fine di incrementare la qualità e la capacità di fornire raccomandazioni e consigli basati sull'evidenza in modo tempestivo e di mettere a disposizione dei *policy maker* le ricerche e le valutazioni in materia.

---

<sup>40</sup> Si veda il Rapporto annuale 2014.

## 4. Conclusioni

Nel 2014 la *New Zealand Productivity Commission*, ente indipendente della Corona, ha condotto un'indagine con lo scopo di individuare i passi necessari per migliorare la *performance* dell'intero sistema della regolazione neozelandese; le conclusioni dell'indagine sono state pubblicate nello studio "*Regulatory institutions and practises*", pubblicato nel giugno 2014.

La Commissione ha rivolto 44 raccomandazioni al Governo, che riguardano principalmente 4 aspetti:

- maggiore focalizzazione sul miglioramento della qualità della legislazione;
- rafforzamento del controllo *ex post* e della valutazione;
- maggiore gestione e *leadership* dal centro;
- maggior professionalizzazione dei regolatori.

Lo studio ha rilevato che la Nuova Zelanda ha un sistema normativo ampio e complesso, un gran numero di organismi che si occupano di regolamentazione, e più di 10.000 persone a vario titolo impiegate nel settore; nonostante la complessità del sistema, la Commissione ha però osservato che le risorse ad esso assegnate, sia finanziarie che di personale, sono progressivamente diminuite, non permettendo il sufficiente numero di necessari controlli sulla qualità della legislazione sia da parte del *Parliament's Regulations Review Committee* che della *Law Commission*.

Dalla consultazione con le agenzie di regolazione e con gli *stakeholder* è emerso che la legislazione può facilmente diventare obsoleta e non riuscire a tenere il passo con la tecnologia e le aspettative del pubblico. Anche le autorità di regolamentazione spesso lamentano di doversi confrontare con una legislazione obsoleta e non più adatta allo scopo e, di conseguenza, possono incontrare degli ostacoli nel rispondere con prontezza ai problemi emergenti o sono costrette ad imporre oneri e costi superflui. Una delle ragioni fondamentali per questa mancanza di flessibilità è la forte dipendenza dalla legislazione primaria (*Acts of Parliaments*): la Nuova Zelanda infatti approva più leggi<sup>41</sup> del Regno Unito, e ha una legislazione secondaria molto dettagliata. In altri Paesi, i Parlamenti delegano più potere normativo, consentendo risposte più veloci ai problemi emergenti. E' un processo che, suggerisce la Commissione, potrebbe essere implementato anche in Nuova Zelanda a condizione che il potere di legiferare tramite delega sia opportunamente definito e controllato.

In relazione all'ampio e crescente *stock* normativo, la Commissione raccomanda anche un programma di revisione e di semplificazione con l'abrogazione delle normative non più necessarie e non efficaci, e con un lavoro costante di "manutenzione" dello *stock*. Al riguardo il

---

<sup>41</sup> In media circa 100-150 leggi (*Acts of Parliament*) e 350 atti di legislazione secondaria delegata (*Legislative Instruments*) ogni anno.

Governo dovrebbe indicare ai dipartimenti e alle agenzie una chiara strategia e un dettagliato programma di lavoro per fare in modo che la regolamentazione vigente sia sempre rilevante, efficace e necessaria, e si dovrebbero investire più risorse nella formazione iniziale e continua dei regolatori, con una maggiore interazione tra Parlamento, Governo ed agenzie e dipartimenti. E' inoltre auspicabile un maggior controllo della qualità della *performance* dei dipartimenti e delle agenzie di regolazione, anche con l'introduzione di un sistema di *peer review* per valutare le prestazioni dei vari sistemi di regolazione, nonché una assunzione di *leadership* da parte del *Treasury*, come centro attivo in grado di controllare, coordinare e di indirizzare l'intero sistema di regolazione.

Nel luglio 2015 il Governo, tramite il Ministro per la riforma della regolazione Steven Joyce, ha annunciato una serie di cambiamenti per migliorare il sistema normativo della Nuova Zelanda, accogliendo o parzialmente accogliendo tutte le raccomandazioni della Commissione<sup>42</sup>. Il Governo ha delineato alcune aree chiave della sua futura azione:

- migliorare la capacità di regolazione nel suo complesso;
- rafforzare la responsabilità dei dipartimenti per il monitoraggio e la revisione dei regimi di regolamentazione;
- incrementare i controlli e le valutazioni della *performance* dei regolatori degli enti della Corona;
- utilizzare e diffondere maggiormente le bozze (*exposure drafts*) per i nuovi progetti normativi più rilevanti, per favorire la consultazione e la partecipazione degli *stakeholder* e dei cittadini.

I cambiamenti avranno una forte supervisione da parte delle agenzie governative centrali e il Sottosegretario alla riforma normativa, David Seymour, è stato incaricato di supervisionare la pubblicazione di una strategia globale per il sistema di gestione normativo.

In conclusione, i tratti qualificanti del sistema di gestione della legislazione neozelandese appaiono i seguenti:

- programmazione della legislazione, con focalizzazione sugli ambiti ritenuti più rilevanti;
- trasparenza e accessibilità delle informazioni e dei documenti;
- valutazione di impatto preliminare della politica prima della stesura della normativa;
- consultazione diffusa sia *ex ante*, che *in itinere* ed *ex post*;
- *drafting* a livello centrale;
- controllo pervasivo della qualità e della *performance*.

---

<sup>42</sup> Per approfondimenti si veda il [testo della risposta del Governo alla Productivity Commission](#).

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

*IMPACT ASSESSMENT OFFICE*

[www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto](http://www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto)