
L'esperienza di controllo del Regulatory Policy Committee: i margini di miglioramento per l'analisi di impatto della regolazione

Gaia Taffoni*

ABSTRACT | *The document 'Impact Assessments: Room for Improvement?' published in August 2020 by the Regulatory Policy Committee, sets out some issues based on the regulatory oversight body experience on the evidence underpinning UK Government's regulatory proposals. The document also recognizes some of the limitations that characterize the current role of the independent regulatory oversight body. The issues raised in the RPC's consultation document are also of interest for the Italian case because they indicate improvements in the ways analysis and evidence are collected and presented in Regulatory Impact Assessments (RIA).*

1. Introduzione

Il Regulatory Policy Committee (RPC) è il *regulatory oversight body* (ROB), ovvero l'organo di controllo indipendente delle regolamentazioni del Governo inglese. Nato dall'esigenza di predisporre un controllore esterno per la verifica della corretta applicazione degli strumenti di *better regulation* (come l'Analisi d'Impatto della Regolazione – AIR), l'RPC è stato creato nel 2010 ed è diventato indipendente a tutti gli effetti nel 2012¹. RPC lavora con sette membri part-time e una *chair* (full-time) in

modo indipendente dell'esecutivo anche se ha come mandato quello di rafforzare l'attuazione della politica di migliore regolazione del Governo.

L'RPC svolge l'attività di controllo delle AIR inglesi valutandone la qualità della base empirica e, se del caso, prescrivendo i necessari accorgimenti per una migliore misurazione dell'impatto della proposta regolativa²; l'RPC svolge altresì attività di monitoraggio e divulgativa, pubblicando i risultati delle predette valutazioni in rapporti annuali³.

Oltre a pubblicare opinioni sulle singole AIR, in certi casi i ROB hanno anche il compito di far riflettere sullo stato dell'arte

* *Research Fellow presso la School of Transnational Governance, European University Institute (Fiesole). Si desidera ringraziare il progetto PROTEGO -Procedural Tools for Effective Governance- finanziato dal Consiglio Europeo della Ricerca ERC (progetto numero 694632).*

¹ La creazione dell'RPC si inserisce nell'ambito delle riforme degli organi di controllo della regolazione, iniziate nel 2006 a seguito dell'indagine del Dipartimento del Tesoro sulla misurazione degli obblighi informativi prodotti dalle ispezioni sulle imprese, a questo proposito si veda il saggio di M. Benedetti (2012), *Il Controllo sull'analisi d'impatto della regolazione: l'esperienza degli Oversight Bodies*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n.4.

² Le analisi d'impatto valutate dall'RPC possono ricevere un parere 'rosso' se vengono riscontrate delle problematiche sui dati o sulle analisi svolte, 'verde' se l'analisi non è soddisfacente ma c'è spazio di manovra o se viene considerata a tutti gli effetti "*fit for purpose*". Il giudizio favorevole di RPC è dunque il passaggio fondamentale affinché il Reducing Regulation Committee proceda all'approvazione o meno della proposta regolatoria.

³ I report annuali pubblicati da RPC sono consultabili online al link <https://www.gov.uk/government/collections/rpc-reports> (Accesso effettuato il 28/12/2020)

delle politiche per la migliore regolazione. Questo è anche il caso dell'RPC che ad agosto 2020 ha pubblicato un documento di consultazione intitolato *Impact Assessments: Room for Improvement?*

Il documento è il primo tentativo da parte dell'RPC di suggerire dei cambiamenti nel modo di svolgere le analisi d'impatto. In questo documento, offerto anche a cittadini e organizzazioni interessate, vengono delineate tre macro-questioni (per la consultazione) e rispettive aree di azione con altrettante possibili soluzioni e potenziamenti.

L'RPC si avvale di oltre dieci anni di analisi e valutazioni delle proposte di modifica della legislazione. Negli ultimi dieci anni l'RPC ha controllato oltre 2.600 analisi d'impatto, questa esperienza maturata è tale da consentire una riflessione sulle modalità di miglioramento della qualità delle AIR e in particolare dell'esperienza regolativa inglese.

Nelle seguenti sezioni si prenderanno in esame le macro-tematiche sottolineate dal documento di consultazione dell'RPC considerando queste riflessioni rilevanti anche per l'esperienza italiana.

2. Analisi più ampie

La prima area di azione parte dalla constatazione di una mancanza di analisi generale alla base delle analisi d'impatto. In particolar modo l'RPC riconosce la tendenza delle analisi di essere limitate nel loro scopo quando si considerano gli impatti. In questo contesto, quando si parla di analisi limitate si intende centrate sugli effetti di breve periodo, relativi a un settore, trascurando ef-

fetti economici dinamici e di lungo periodo oltre che gli effetti sociali.

Un'analisi limitata, infatti, rischia di non informare adeguatamente gli *stakeholders* e non considera in modo congruo gli effetti più ampi di una politica come ad esempio l'impatto su competizione, commercio, innovazione, ambiente, gruppi vulnerabili e interessi sociali.

Perché, dunque, le analisi non prendono in esame anche gli aspetti più 'periferici' impattati da una decisione normativa? Ricorda l'RPC che l'AIR manca di un'analisi ampia e vasta quando non c'è un set completo di evidenza. Questo può derivare da una serie di fattori che vengono di seguito identificati:

I vari ministeri non raccolgono informazioni sufficienti perché non ne riconoscono l'utilità o sovrastimano la difficoltà nello svolgere la raccolta dei dati. Quando i dati vengono raccolti i dipartimenti non utilizzano le informazioni al massimo del loro potenziale, questo è legato al fatto che stimano come troppo dispendiosa l'analisi da effettuare o non procedono all'estrazione di tutte le informazioni rilevanti dai dati grezzi.

Un altro motivo è legato, secondo l'RPC, alla tendenza dei dipartimenti governativi di favorire a priori un'opzione, in questo modo i dati su l'opzione o le opzioni alternative non vengono raccolti.

In ultimo si riconosce il ruolo giocato dagli *stakeholders*, essi infatti possono non fornire al governo le informazioni utili e necessarie perché non hanno partecipato alla consultazione o perché i dipartimenti hanno posto le domande errate durante la consultazione o ancora perché gli attori portatori di interessi sono restii a fornire

informazioni per via di questioni legate alla sicurezza e alla confidenzialità dei dati.

Una soluzione possibile alla mancanza di un ampio set di dati e informazioni, suggerisce il documento di RPC, è rappresentata da un utilizzo migliore di quei metodi e di quelle risorse digitali già sperimentate in diversi settori pubblici e privati, in particolar modo si sottolinea la potenzialità di Big Data nel campo regolativo.

Big Data è differente dai dataset preesistenti perché comprende un numero, una varietà e una velocità di fruizione delle informazioni esponenzialmente maggiore. La tecnologia Big Data viene già utilizzata nel settore finanziario e sanitario inglese per migliorare il processo decisionale. Il vasto assortimento di dati che offre Big Data potrebbe così essere utilizzato anche nel settore regolativo per migliorare il modo nel quale i vari dipartimenti trovano e utilizzano evidenza, limitando in questo modo il rischio di *omitted data* e di sfruttare massimamente le informazioni reperibili mentre si analizza l'evidenza per un'analisi d'impatto.

Avere più dati a disposizione però non significa sempre avere dati migliori per l'AIR. Ci sono infatti sia problemi di privacy che problemi dovuti al fatto che nei grandi dataset si trovano correlazioni fra moltissime variabili senza che questo voglia significare l'esistenza di un meccanismo di causa ed effetto.

Oltre alle tecnologie un altro approccio consigliato per migliorare il numero e la qualità dei dati da utilizzare nelle AIR è quello di effettuare delle analisi qualitative come le revisioni sistematiche e tematiche, metodi presi in prestito da altri settori pubblici e privati ma che teoricamente

possono essere utilizzati anche nell'ambito regolativo per comprendere meglio l'area d'impatto di una politica. Ancora oggi però, ricorda l'RPC, queste tecniche non sono sfruttate appieno nell'esperienza regolativa inglese.

3. L'assenza di monitoraggio e valutazione

La seconda area di problematicità delle AIR identificata riguarda la mancanza di monitoraggio e valutazione delle regole.

L'RPC guarda all'esperienza europea e al principio *Evaluate First*⁴ o 'Per prima cosa valutare' che è stato messo in atto con il pacchetto della *Migliore Regolazione* nel 2015 dalla Commissione Europea⁵. Secondo questo principio la Commissione si impegna a valutare tutte le norme vigenti prima di considerare una nuova regolazione, prima ancora quindi di iniziare un'AIR. Il 75% delle AIR europee si basano su una valutazione iniziale del set regolativo preesistente e secondo l'RPC un simile approccio, se utilizzato anche in Inghilterra, potrebbe portare a una valutazione già in fase iniziale del *policy making* e seguire così un ciclo di valutazione-verifica-monitoraggio e revisione. Va in questo senso anche la situazione italiana con l'affiancamento del-

⁴ Il principio *Evaluate First* fa parte delle guidelines sulla Better Regulation della Commissione Europea, capitolo VI, Evaluation and fitness check, consultabile a <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-evaluation-fitness-checks.pdf> (Accesso eseguito 28/12/2020)

⁵ 19 Maggio 2020, *Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making*, disponibile al link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4988.

la Verifica dell'impatto della regolazione (VIR) all'AIR dall'anno 2017⁶.

Oltre al principio di *Evaluate First* le politiche europee seguono anche una *road-map*, di fatto molto simile alla pre-consulazione inglese, ma con un format più snello che permette ai dipartimenti di raccogliere input e risposte anche da parte degli *stakeholders* già nella fase iniziale, quando c'è ancora spazio di manovra per cambiare o adattare una decisione normativa tenendo conto delle problematiche riscontrate dai portatori d'interesse. Una questione importante, in Inghilterra come in Italia, resta quella di consultare su un insieme di alternative (regolative e non). La consultazione quando le opzioni sono ancora più di una diventa quindi imprescindibile.

4. Tempi ristretti

La terza area individuata dal documento dell'RPC riguarda il tempo, a volte troppo breve, nel quale vengono effettuate le analisi d'impatto. In momenti di crisi o emergenziali l'attività normativa subisce una forte accelerazione e così il periodo di tempo impiegato per svolgere l'analisi d'impatto viene ridotto notevolmente, questo può portare a due tipi di scenario.

⁶ L'integrazione dell'AIR e della VIR è disciplinata dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 settembre 2017 n. 169 (pubblicato in G.U. n. 280 del 30 Novembre 2017), recante disciplina sull'analisi d'impatto della regolamentazione, la verifica d'impatto della regolamentazione e la consultazione. Accessibile al seguente link: https://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2017/12/Regolamento-DAGL_AIR-VIR-Consultazione_dicembre2017.pdf.

Da una parte un periodo di tempo più breve del solito può ridurre la validità e la pertinenza dell'evidenza empirica a disposizione, infatti se si spende gran parte del tempo a disposizione nella ricerca di nuovi dati se ne toglie all'analisi dei dati già a disposizione. Dall'altra parte, con un tempo ristretto impiegato nell'analisi dell'evidenza preesistente, potrebbe essere invece necessaria la raccolta di nuove e maggiori informazioni poiché quelle a disposizione non sono sufficienti per informare l'azione normativa e stimare il possibile impatto della regolazione in questione.

Per ovviare a questo problema l'RPC suggerisce di incoraggiare la condivisione e l'utilizzo di quell'evidenza empirica già esistente prodotta da altre istituzioni governative come *l'Office for National Statistics* e il *National Audit Office*. Questo, insieme all'utilizzo dei dati raccolti da dipartimenti differenti, potrebbe stimolare la creazione di un depositario comune dell'evidenza empirica raccolta dai vari organismi. Secondo l'RPC una maggiore condivisione delle conoscenze può portare a un miglioramento delle analisi d'impatto, in particolare modo in condizioni di tempi ristretti.

5. Il ruolo del *Regulatory Policy Committee*

Dal 2018 il parere espresso dall'RPC sulle misure regolative e in particolare sugli standard dell'analisi d'impatto non è più vincolante nella fase di pre-consulazione. Le modifiche apportate al Better Regulation Framework⁷ (BRF), il documento che

⁷ La modifica alla Better Regulation Framework (BRF) da parte del Governo inglese e che riguarda il

delinea gli strumenti e le procedure per la migliore regolazione inglese, hanno di fatto eliminato l'obbligo da parte dei dipartimenti governativi di sottoporre l'AIR allo scrutinio formale di RPC prima che questo passi in consultazione. In questo modo, dunque, l'amministrazione inglese sposta l'azione di valutazione sugli standard dell'analisi d'impatto al *final stage* del ciclo di adozione dell'atto normativo.

Secondo il parere espresso nel documento dell'RPC questa modifica indebolisce non solo l'azione di supporto e raccomandazione che viene in questo modo limitata al solo momento finale, quando c'è meno spazio di manovra e di miglioramento, ma può anche portare ad avere delle AIR basate su evidenza empirica limitata. Infatti, lo scopo della consultazione è proprio quello di raccogliere informazioni aggiuntive, ma se l'analisi d'impatto preparatoria non è supportata da una buona base empirica la consultazione rischia di non essere mirata ed efficace. Il suggerimento di RPC è dunque quello di tornare a un sistema che preveda l'obbligo da parte dei dipartimenti di sottoporre l'analisi d'impatto allo scrutinio di RPC già nella fase di pre-consultazione.

Il ruolo che gioca l'RPC può essere ancora più efficace se la valutazione di una misura regolativa come *fit for purpose* viene fatta anche in merito a diverse aree che possono impattare sulle imprese e sui cittadini.

ruolo dell'RPC e la volontarietà da parte dei dipartimenti di sottoporre le AIR allo scrutinio dell'organo indipendente in fase di pre-consultazione risale al 2018. La guida alla BRF inglese è disponibile online, si veda: <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework>.

Il documento suggerisce di valutare nelle analisi anche l'impatto di una potenziale misura sul commercio per fare in modo che una nuova norma non pregiudichi opportunità commerciali.

L'analisi, inoltre, dovrebbe tenere conto anche dell'impatto di una proposta sull'innovazione. Questo vuol dire analizzare il ruolo che le alternative alla misura regolativa possono portare alla libertà di innovare e considerare attentamente se una nuova norma incoraggi o, contrariamente, blocchi l'innovazione in un dato settore. Allo stesso modo l'analisi d'impatto dovrebbe considerare anche gli effetti sulla concorrenza identificando i mercati che vengono impattati da una misura o norma.

Infine, l'azione di scrutinio dell'RPC dovrebbe andare oltre la considerazione dell'impatto sul solo settore imprenditoriale e considerare anche le conseguenze che una proposta legislativa può avere sull'ambiente, così da avere leggi che vadano nella stessa direzione intrapresa dal Governo inglese di raggiungere l'impatto zero delle emissioni entro il 2050⁸.

6. Conclusioni

I suggerimenti proposti nel documento dell'RPC riconoscono tre grandi problematiche che interessano le analisi d'impatto anche in altri paesi europei e sottolineano quelli che sono gli ostacoli organizzativi

⁸ L'emendamento al *Climate Change Act* del 2008, approvato nel giugno 2019, fissa l'obiettivo delle zero emissioni nette di gas serra entro il 2050. Il testo del *Climate Change Act* è accessibile al seguente link: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/1056/made>.

posti all'azione di revisione indipendente delle analisi d'impatto svolte da RPC. *Impact Assessments: Room for Improvement?* avanza alcune proposte per migliorare le analisi d'impatto e, più in generale, la qualità della regolazione. Queste soluzioni potrebbero utilmente anche guidare l'AIR italiana in un momento importante per il rilancio della produttività e dell'innovazione. In questo senso l'impiego di Big Data e dei nuovi strumenti tecnologici nel settore regolativo, la condivisione dell'evidenza empirica tra diversi dipartimenti governativi così come l'allargamento dell'analisi costi benefici all'impatto su innovazione e ambiente sono proposte e suggerimenti che possono guidare la riflessione sulla buona regolazione anche nel contesto regolativo italiano.

Alcune soluzioni proposte sono invece legate al peculiare contesto giuridico nel quale è collocato RPC rispetto al regolatore. In particolare, la reintroduzione dell'obbligo di sottoporre le AIR alla valutazione nella fase di pre-consultazione è una soluzione che sebbene migliori il controllo sulla qualità delle AIR non è replicabile in altri sistemi considerando i diversi modelli organizzativi e il diverso grado di indipendenza dei ROB.

Per concludere, il dato più importante è che il compito dei ROB non è solo quello di esaminare le singole AIR o valutazioni retrospettive, ma anche quello di riflettere e progettare un contributo originale alle politiche per la buona regolazione.