



SEMINARIO

“Semplificazione e qualità della regolazione: recenti esperienze britanniche”

8 maggio 2008

Cons. Luigi CARBONE

LA BETTER REGULATION NEL REGNO UNITO

Scaletta della relazione

INDICE

- 1) Premessa: un sistema “*at the cutting edge*”; i limiti dell’indagine OCSE, complessità del sistema e la scoperta di alcuni “falsi miti”
- 2) L’architettura istituzionale
- 3) La *policy*: componenti e nuovi orizzonti
- 4) *Stock*
- 5) *Flow*
- 6) Le novità principali
- 7) Consigli per l’Italia

1) PREMESSA

Un sistema “*at the cutting edge of better regulation policies*”

Economy	Ease of Doing Business Rank (Out of 175)
Singapore	1
New Zealand	2
United States	3
Hong Kong, China	4
Denmark	5
United Kingdom	6
Canada	7
Ireland	8
Australia	9
Iceland	10

Limiti dell'indagine

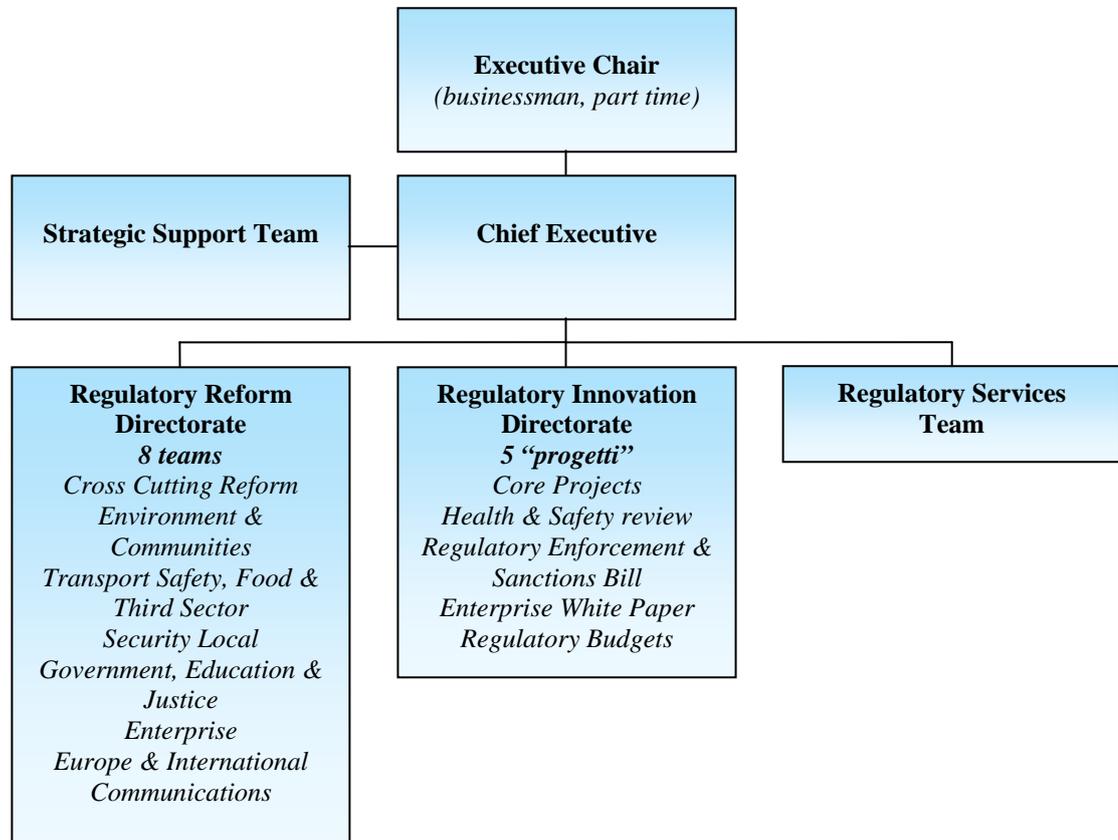
Grande complessità del sistema

La scoperta di alcuni (miei) “falsi miti”

2) L'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE

Il *Better Regulation Executive* (BRE)

THE BRE STRUCTURE



Il BRE è oggi collocato all'interno del *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* (BERR), mentre prima era presso il *Cabinet Office*.

La responsabilità politica di un (*junior*) *Minister for business and competitiveness*

Il *Panel for Regulatory Accountability*¹ (PRA)

Il *network* delle *Better Regulation Units* (BRUs) e dei *Better Regulation Ministers*

La rete dei *Government Legal Services* (GLS) e *Government Economic Services* (GES)

Il *Risk and Regulation Advisory Council* (RRAC: v. *infra*, sul *risk assessment*)

Il *Local Better Regulation Office* (LBRO: v. *infra*, sul *local level*)

¹ Del Panel, presieduto dal *Chief Secretary to the Treasury*, fanno parte anche il *Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, il *Leader of the House of Commons (and Lord Privy Seal)* and *Minister for Women and Equalities*, il *Minister for the Cabinet Office*; and *Chancellor of the Duchy of Lancaster*, e l'*Exchequer Secretary to the Treasury*.

Il *National Audit Office* (NAO)

La *House of Lords* e il suo incisivo ruolo di *scrutiny* della normativa secondaria del Governo

L'Hampton Report e l'eccesso di strutture di regolazione

3) LA POLICY: COMPONENTI E NUOVI ORIZZONTI

La Hampton's Review del sistema di regolazione nel 2005

A mio avviso, le principali novità dell'Hampton sono:

- il legame strettissimo tra regolazione, implementazione e *enforcement*
- l'estensione della *policy* alle *Local Authorities*, anche se prive di poteri normativi, e l'esigenza di un coordinamento dei *regulatory services* resi dalle autorità locali;
- la necessità di ripensare la RIA e di considerare l'analisi del rischio.

35 raccomandazioni

Il valore legislativo – dal 2006 – dei cinque requisiti (proporzionalità, *accountability*, coerenza, trasparenza, necessità) emersi dall'Hampton

I sette “Hampton principles” introdotti nel 2007

Il 17 dicembre 2007 è stato approvato un *Regulators' Compliance Code* con cui, sulla base del *Legislative and Regulatory Reform Act* del 2006, è stato riconosciuto rango primario agli *Hampton principles*. In particolare, il Codice fissa sette principi fondamentali:

- 1) *Regulators should recognise that a key element of their activity will be to allow, or even encourage, economic progress and only to intervene when there is a clear case for protection.*
- 2) *Regulators, and the regulatory system as a whole, should use comprehensive risk assessment to concentrate resources in the areas that need them most.*
- 3) *Regulators should provide authoritative, accessible advice easily and cheaply.*
- 4) *No inspection should take place without reason.*
- 5) *Businesses should not have to give unnecessary information or give the same piece of information twice.*
- 6) *The few businesses that persistently break regulations should be identified quickly and face proportionate and meaningful sanctions.*
- 7) *Regulators should be accountable for the efficiency and effectiveness of their activities, while remaining independent in the decisions they take.*

La progressiva “giustiziabilità” del rispetto dei processi interni quali la nuova IA e il *Code of practice* sulle consultazioni

Stock e SCM (v. *infra*, sullo *stock*)

Nuova IA (v. *infra*, sul *flow*)

Il public sector

Le novità in materia di comunicazione, di *regulatory budgets* e di “grandi questioni” (es.: *climate change*) (v. *infra*)

4) STOCK

AdminBurdens e SCM

Dal dicembre 2006 i Dipartimenti pubblicano annualmente *simplification plans*.

Lo *scoring* dei risultati raggiunti dai singoli Departments con il sistema *red-amber-green* (“*naming and shaming*”).

Specifica attenzione alla semplificazione del *public sector* (soprattutto insegnanti, poliziotti, infermieri)

I punti deboli (a mio avviso)

5) FLOW

Impact Assessment:

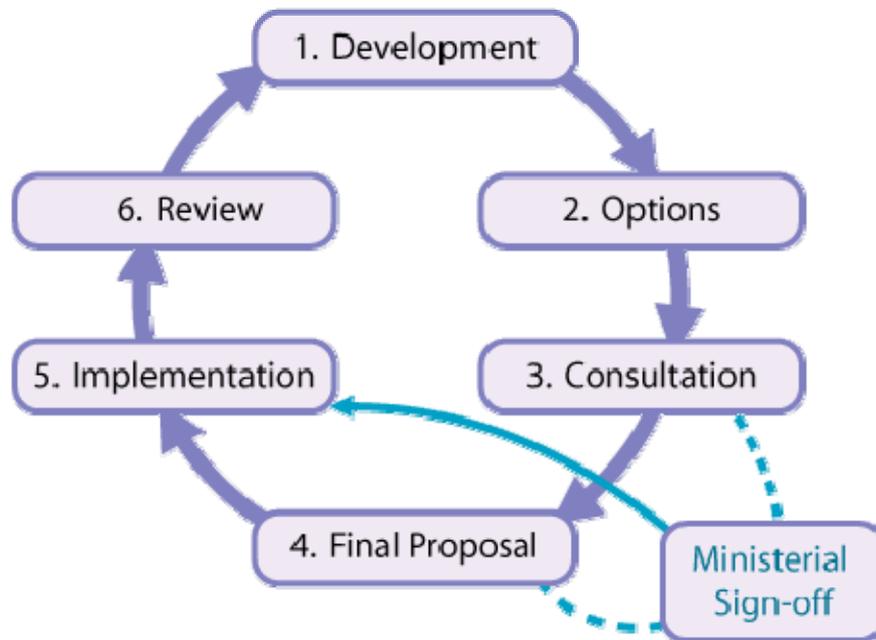
La lunga tradizione UK

Il ripensamento nel 2006-2007

Il nuovo modello di IA (non più RIA):

- non è più una “RIA” ma solo un’“IA”: è un “*impact assessment*” che ispira qualsiasi *policy*, non più un “*regulatory impact assessment*”, uno strumento di accompagnamento a un intervento normativo;
- l’IA va svolta, all’inizio, per ciascuna delle diverse opzioni di intervento, incluse quelle “alternative alla regolazione” (con buoni esempi di auto-regolazione da parte di alcuni “independent Regulators”, ad es. l’*Advertising Standard Authority*) e compresa necessariamente l’opzione zero, e solo dopo la consultazione viene effettuata sulla proposta finale (v. schema);
- obbligo di sintesi e schematicità;
- maggiore *focus* sui problemi a monte e sulla *ratio* dell’intervento;
- maggiore attenzione alla “*post-implementation review*”: deve essere indicata esplicitamente – sulla prima pagina dello schema – la data in cui sarà verificata l’esattezza della previsione di costi e benefici e il raggiungimento o meno degli effetti desiderati. La *review* deve comunque avvenire entro tre anni dall’entrata in vigore e va effettuata anche per l’attuazione delle direttive UE;
- maggiore *accountability* dei Ministri: le Analisi di impatto devono essere corredate da una dichiarazione, sottoscritta dal Ministro competente, che attesta che l’IA costituisce una rappresentazione realistica dei probabili costi, benefici e dell’impatto delle opzioni principali (*leading options*);
- una maggiore enfasi posta sulla quantificazione (va sempre indicato un numero finale complessivo sia per i costi che per i benefici, salvo spiegarlo negli allegati). È richiesta anche una dichiarazione del *Chief economist* di ogni Ministero. È assicurato, in tal modo, il coinvolgimento degli economisti sin dalle fasi iniziali di formulazione delle politiche;
- *Specific Impact Test* (non obbligatori)
- la specifica considerazione dello SCM (ma questo lo abbiamo fatto anche noi) e dell’effetto sugli *AdminBurdens*
- ampio spazio agli allegati
- maggiore pubblicità: tutto il rete. Dal 2008 tutte le Analisi di Impatto fino ad ora condotte sono state inserite in una banca dati *online* (<http://www.ialibrary.berr.gov.uk/>).

LO SVILUPPO DI UNA *POLICY* E DEL SUO *IMPACT ASSESSMENT* NEL REGNO UNITO



Consultazione

Il *Government Code of Practice on Consultation* (pubblicato nel 2000, modificato nel 2004 e ora *under review*).

In tutti i settori è necessario lanciare almeno una consultazione “formale”, in “forma scritta”, per un periodo minimo di dodici settimane (tranne che per i casi di urgenza e in materia di imposte).

Con il nuovo modello di IA, la consultazione avviene dopo la fase in cui sono state individuate le diverse opzioni di intervento e prima della individuazione dell’opzione preferita.

Modi di consultazione: vi è una consultazione “interna” nella forma di “*peer group review by economists*”, che avviene “*from the earliest stages of development process*”. I dati quantitativi in allegato sono prodotti e rivisti attraverso “*external panels of key stakeholders*” o “*professional experts*”.

Viene fatto un ampio uso di consultazioni *on line*; i *report* delle consultazioni sono pubblicati sui siti dei Ministeri. L’importanza delle consultazioni appare, inoltre, chiaramente dal sito della BRE (<http://www.betterregulation.gov.uk/>).

Apposita sezione del sito BRE (*Ideas*)

Transposition of EU directives

Una trasposizione della regolazione UE che nasce dalla negoziazione

La semplificazione della regolazione di fonte UE dopo il Davidson Report

Il divieto assoluto di *goldplating*.

It is UK Government policy not to go beyond the minimum requirements of European directives, unless there are exceptional circumstances, justified by a cost-benefit analysis and extensive consultation with stakeholders. Any gold-plating must be explained in the impact assessment and will need to be brought to the attention of the Better Regulation Executive for specific clearance by the Panel of Regulatory Accountability.

The Government defines gold-plating as when implementation goes beyond the minimum necessary to comply with a directive, by:

- *extending the scope, adding in some way to the substantive requirement, or substituting wider UK legal terms for those used in the directive; or*
- *not taking full advantage of any derogations which keep requirements to a minimum (e.g. for certain scales of operation, or specific activities); or*
- *retaining pre-existing UK standards where they are higher than those required by the directive; or*
- *providing sanctions, enforcement mechanisms and matters such as burden of proof which are not aligned with the Macrory principles²⁹ (e.g. as a result of picking up the existing criminal sanctions in that area); or*
- *implementing early, before the date given in the directive. (N.B. Bringing implementation forward in the UK by a matter of weeks to coincide with a UK Common Commencement Date can be justified if it can be demonstrated that the benefit of early implementation outweighs the cost.)*

Since March 2005 Ministers have been obliged to inform Parliament if any implementing legislation goes beyond the minimum requirements of the directive when they lay it in Parliament. If they make a statement to this effect, they must then go on to justify the over-implementation.

The Lords Committee on the Merits of Statutory Instruments scrutinises any legislation implementing European directives for gold-plating and may call the Minister responsible for the Statutory Instrument to account to justify any over-implementation.

6) LE NOVITÀ PRINCIPALI

L'Hampton Review e i "nuovi orizzonti":

l'implementazione, l'*enforcement*, le sanzioni

Il Local level

La comunicazione e i suoi vari "fronti":

Le *Common Commencement Dates* (CCDs) del 6 aprile e del 1° ottobre

Il *Better Regulation website*

Una specifica cura dei rapporti con i media

"Visite" obbligatorie alle imprese da parte dei componenti del BRE

Exhibitions and events

Il *BERR website*

Documenti e rapporti

La recente creazione di un *Director of Strategic Communications*

Il risk assessment

Il concetto: necessità di investire risorse (pubbliche e private) non per il controllo di imprese a bassa rischiosità ma nei settori in cui è possibile massimizzare il risultato dell'investimento.

I Regulatory Budgets

Progetto lanciato ad aprile 2008, operativo dal 2009

L'idea del limite massimo di assorbimento da parte delle imprese di nuovi oneri da regolazione posti a loro carico (N.B. – l'IA non garantisce abbastanza, non essendo un vincolo alla prevalenza dei benefici rispetto ai costi, ma solo un vincolo di analisi dettagliata)

La previsione triennale, con metodi analisi alla gestione del bilancio pubblico, per aree di *policy* o per singoli Ministeri
Il ruolo di pianificazione e di individuazione delle priorità degli interventi
Il ruolo del “cap”, con implicito rafforzamento di chi detiene il controllo del cap medesimo (BERR come il Tesoro?)
La potenzialità di estendere il modello alla regolazione comunitaria
I molteplici problemi allo studio

7) POSSIBILI “CONSIGLI PER L’ITALIA”

Più *junior* rispetto a noi (e, in qualche modo, con minore esperienza personale), MA con un sistema più solido

Il confronto sulla semplificazione dello *stock*

I limiti della *risk analysis*

Idee buone, per me:

- la questione cruciale della “continuità” della *policy*, il *political commitment*
- l’idea di PAS delocalizzati e verificati con uno *scoring* dei vari Dipartimenti (la vera centralizzazione passa dalla maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni di settore; la maggiore responsabilizzazione passa anche da un confronto “virtuoso”)
- l’IA. oltre la R.I.A.; il *focus* sulla misurazione dei costi e dei benefici
- trasposizione che inizia dalla negoziazione “sin dal testo contenuto sul primo computer del primo funzionario UE che se ne occupa ...”
- c’è un momento in cui – una volta redatto un “buon” testo normativo – la qualità della regolazione dipende solo dalla capacità di prevedere il suo *enforcement*. La più modesta qualità delle amministrazioni locali può minare la qualità anche delle migliori normative “sulla carta”. La novità di considerare l’*enforcement* come parte integrante della *better regulation*, coinvolgendo le *Local Authorities*, è una sfida importante per tutti gli altri Paesi ...
- l’attenzione per la comunicazione
- il controllo sul “cap” previsto dai *regulatory budgets* è il vero futuro e rafforza il ruolo centrale del BERR ben più del controllo sull’IA, con poteri sempre più simili a quelli del ministro del Tesoro
- il coraggio di guardare ai “*big issues*” (come il *climate change*) con strumenti di *better regulation*

Conclusione:

La *better regulation* in UK è ben più che soltanto “scrivere atti normativi”, è un modo di sviluppare una *policy* (NON più RIA, MA IA!): aiuta a identificare il problema e a circoscriverlo dalle reazioni emotive e medianiche, a dividerlo con i destinatari, a identificare le opzioni di intervento normative o meno, e a individuarne i costi e i benefici, a focalizzarsi sull’esecuzione “in concreto” e sul monitoraggio *ex post*.

Un’iniziativa congiunta per l’Europa?