

AIR e Regulatory Policy Committee secondo Gibbson e Parker, di Fabrizio Di Mascio

MICHAEL GIBBSON E DAVID PARKER, 'Impact assessment and better regulation: The role of the UK's Regulatory Policy Committee', *Public Money & Management*, vol. 32, no. 4, pp. 257-264.

È ormai diffusa la consapevolezza che i *Regulatory Oversight Bodies* (ROBs) costituiscano uno dei principali strumenti per accrescere la qualità della regolazione¹. Si tratta di agenzie semi-indipendenti cui i governi affidano la funzione di scrutinio della qualità delle analisi di impatto prodotte dalle amministrazioni al fine di garantire la trasparenza del processo regolativo e accompagnare il processo di cambiamento organizzativo e culturale necessario per istituzionalizzare la *better regulation*.

Il contributo di Gibbson e Parker è dedicato a un caso di introduzione dei ROBs particolarmente rilevante quale quello del *Regulatory Policy Committee* (d'ora in poi RPC) presente nel Regno Unito sin dal 2009. Gli autori presentano il caso del RPC muovendo dalla loro esperienza diretta dal momento che essi sono, rispettivamente, *chairman* e membro di questo Comitato. Nelle parti introduttive del contributo gli autori contestualizzano il caso del RPC nell'ambito del processo di diffusione internazionale dei ROBs². A partire dalla introduzione nel 1980 negli Stati Uniti dell'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), infatti,

i ROBs hanno conosciuto una proliferazione che resta però confinata ai paesi anglosassoni (Australia, Canada e, appunto, Regno Unito) e all'Europa, dove l'istituzione dell'*Impact Assessment Board* (IAB) a livello comunitario ha fatto da traino alla nascita di altri organismi semi-indipendenti in paesi quali Olanda, Germania, Svezia e Repubblica Ceca. Come notano gli autori, i differenti contesti politico-amministrativi modulano i poteri e le funzioni dei ROBs. In prospettiva comparata il caso inglese si distingue per il perimetro del proprio scrutinio, in quanto interessa tutte le analisi di impatto prodotte obbligatoriamente dai dipartimenti centrali senza estendersi alle agenzie e autorità indipendenti, e per l'assenza di poteri di veto, dal momento che il RPC si limita a formulare un giudizio sulla qualità dell'analisi d'impatto che lascia comunque libere le amministrazioni di presentare al *Cabinet* le proprie proposte di regolazione.

Dopo aver illustrato le peculiarità del RPC in prospettiva comparata, gli autori considerano il ruolo svolto da questa struttura nella traiettoria di attuazione della *better regulation* nel Regno Unito. Il RPC è nato nel 2009 con il compito di intervenire nel corso del processo regolativi, integrando la funzione svolta dal *National Audit Office* (NAO) il cui scrutinio indipendente *ex post* su campioni di analisi d'impatto prodotte dai dipartimenti centrali aveva individuato evidenti limiti di qualità³. Se nei primi anni in cui era stato istituito il RPC interveniva solo a valle della consultazione, dall'avvento nel nuovo governo di coalizione guidato da Cameron la sua verifica interessa anche le analisi di impatto su cui si richiedono osservazioni

1 C. Cordova-Novion e S. Jacobzone (2011), *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform*, Oecd Working Papers on Public Governance, Oecd, Paris.

2 J.B. Wiener e A. Alemanno (2010), *Comparing regulatory oversight bodies across the Atlantic*, in S. Rose-Ackerman e P.L. Lindseth (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham.

3 NAO (2009) *Delivering High Quality Impact Assessment*, National Audit Office, HC 128, London.

AIR e Regulatory Policy Committee secondo Gibson e Parker, di Fabrizio Di Mascio

da parte dei destinatari dell'intervento regolativo. L'altra principale novità apportata dal governo conservatore-liberale consiste nell'introduzione di un ulteriore organismo interministeriale, il *Reducing Regulation Committee* (RRC), chiamato ad approvare le proposte di regolazione da parte dei dipartimenti accompagnate da un giudizio scritto del RPC sulla qualità delle rispettive analisi d'impatto. Tale novità ha fatto prestare maggiore attenzione alla qualità delle analisi d'impatto da parte dei dipartimenti centrali. Grazie all'introduzione del RRC, infatti, è andata consolidandosi la prassi informale secondo cui le proposte di provvedimento accompagnate da analisi d'impatto giudicate di scarsa qualità non possano raggiungere il comitato inter-ministeriale. Se, da un lato, l'introduzione del RRC ha accresciuto la funzione di supporto metodologico del RPC a sostegno dei processi di apprendimento, essa, dall'altro lato, ha indebolito la trasparenza del processo regolativo. L'RPC, infatti, non è più abilitata a pubblicare, come accadeva in passato, i suoi giudizi sulla qualità dell'analisi d'impatto fatta eccezione per i casi in cui i ministri abbiano dimostrato di trascurare i giudizi di scarsa qualità. Non essendo pubblicati i giudizi del RPC è difficile giudicare i reali progressi del processo regolativo inglese. Dai dati presentati dagli autori si evince che si starebbe ottenendo un miglioramento dal momento che nel periodo 2009-2011 la percentuale di analisi d'impatto di scarsa qualità è scesa dal 44% al 25%. Tuttavia, Gibson e Parker nulla dicono sull'eventuale effettivo miglioramento della stima di costi e benefici che costituiva il tallone d'Achille delle analisi d'impatto prodotte prima della introduzione del RPC.

Molto opportune sono le considerazioni di metodo che ispirano l'azione dei commissari inglesi. Essi, infatti, insistono più sulla attuazione di forme di *assessment* dei costi e dei benefici, magari rozze

ma attuate sin dalle fasi preliminari del processo regolativo, che sulla ricerca della qualità dell'analisi d'impatto in sé e per sé⁴. Secondo gli autori, a rilevare non è la produzione della migliore batteria di evidenze empiriche possibile, quanto piuttosto la capacità di fornire evidenze, magari insoddisfacenti, inducendo comunque i decisori a riformulare le proprie proposte. Il vero scopo dello scrutinio indipendente, concludono gli autori, non è la produzione di documenti perfetti dopo che le reali decisioni sono state già adottate. Non conta spingere le amministrazioni a produrre le analisi d'impatto secondo modelli vagheggiati da esperti e consulenti, quanto insegnare loro a produrre la propria analisi d'impatto, quella adeguata alle loro capacità e ambizioni. L'azione di accompagnamento, dunque, non deve poggiare su astratti canoni di perfezione. Come ricordano gli autori, anche nel Regno Unito siamo ancora negli *early days* della *better regulation* che richiedono tempi lunghi di assestamento, tipici di qualsiasi cambiamento amministrativo da accompagnare secondo i principi del gradualismo e prestando attenzione alle differenze di capacità che contrassegnano gli scenari amministrativi contemporanei sempre più caratterizzati da pluralismo e frammentazione istituzionale.

Infine, alcune considerazioni emergono sulle finalità assegnate ai ROBs. Anche nel caso inglese il RPC si è affermato come meccanismo di controllo della qualità delle analisi d'impatto. Esso, invece, non svolge il ruolo di ausilio della capacità degli attori politici di limitare la discrezionalità burocratica attraverso l'analisi d'impatto come

4 C.M. Radaelli (2009a) *Desperately Seeking Regulatory Impact Assessment: Diary of a Reflective Researcher*, *Evaluation*, 15, 1, pp. 31-48.

*AIR e Regulatory Policy Committee secondo Gibbson e Parker,
di Fabrizio Di Mascio*

ipotizzato dagli studi americani ispirati alla teoria del principale-agente⁵. Anche nel Regno Unito si è affermata la concezione di ROBs sostenuta dall'OECD in linea con la sua azione di diffusione dell'analisi d'impatto come strumento di *evidence-based policy making*⁶. Resta aperto l'interrogativo se tale concezione possa sostenere l'effettiva attuazione dell'analisi d'impatto⁷. In assenza dell'interesse concreto degli attori politici a servirsi dell'analisi d'impatto come strumento di controllo politico, è probabile che l'istituzione dei ROBs si riduca a supportare l'attuazione dell'analisi d'impatto come azione simbolica per rispondere alle sollecitazioni degli organismi transnazionali quali garanti della legittimità delle riforme amministrative⁸.

5 M.D. McCubbins, R.G. Noll e B.R. Weingast (1987) *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3, 2, 243-277.

6 Deighton-Smith, R. (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in Oecd Countries*, in OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD*, Paris.

7 F. De Francesco (2013), *Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis*, ECPR Press, Colchester.

8 C.M. Radaelli (2009b), *Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment*, *Scandinavian Political Studies*, 33, 2, pp. 164-188.