

SEZIONE SECONDA

Il "filone economico": l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)
di Lara Trucco

- documenti interni schedati e commentati da Anna Ciammariconi

Sul piano dei rapporti bilaterali, con importanti riflessi, in molti casi, in ambito "interno" ai singoli Stati, il primo impulso a migliorare la redazione delle regolamentazioni, ha origini, per così dire, "economiche". Specificamente, in campo internazionale, si è cercato di favorire ed assecondare (anche) per questa strada la globalizzazione dei traffici e del commercio, constatata la crescente difficoltà degli apparati istituzionali "nazionali" di soddisfare le esigenze di funzionamento di una economia aperta in società "complesse"; anche perchè proprio gli ordinamenti interni si trovavano ad avere a che fare con "proprie" regolamentazioni in molti casi sovrabbondanti ed incerte e dunque avrebbero prima ancora del drafting internazionale erano chiamate a migliorare la propria situazione interna¹.

Di qui l'impegno delle maggiori organizzazioni sovranazionali su scala mondiale - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) *in primis*, ma poi anche FMI, Banca mondiale -, prima ancora che degli Stati, per migliorare la qualità redazionale e l'ordine delle regolamentazioni internazionali ed interne.

Nel presente Codice, si è scelto di dare spazio ai due principali interventi posti in essere dall'OCSE, quello del 1997 e quello del 2005², sia perchè si tratta di una tra le prime organizzazioni internazionali che si è occupata delle problematiche del *drafting*, ponendosi, a partire dagli anni '80, all'avanguardia dello studio del problema della complessità normativa e delle possibili soluzioni³, sia perchè proprio i suoi studi hanno finito per avere il più diretto, ed autorevole, impatto negli ordinamenti interni ed in quello internazionale.

Occorre tuttavia qui ricordare che nemmeno il Fondo Monetario Internazionale ha mancato di dare il proprio contributo, per quanto del tutto settoriale (monetario e fiscale), al tema dello sviluppo delle politiche generali per la legislazione. In particolare, nel 1996 l'FMI ha pubblicato la "*Guida al drafting della legislazione tributaria*", diretta principalmente ai paesi in via di sviluppo o in transizione, nel quale sono raccolti modelli pratici di legislazione e indicazioni di principio nella materia dei tributi e delle tasse. In una serie di analisi settoriali, poi, il FMI ha avuto modo di occuparsi della riforma delle politiche di intervento e delle "azioni collettive" (rapporto pubblicato nel 1997) e della lotta alla corruzione come sistema per la semplificazione dei sistemi istituzionali (documento del 1998, dal titolo "*Corruzione, investimenti pubblici e crescita*"); e di mettere in luce come la trasparenza costituisca un elemento essenziale di "buon governo" (rapporto annuale per il 1998).

Dal canto suo, anche la Banca Mondiale ha offerto importanti spunti sull'impatto della regolamentazione statale nel "settore bancario internazionale" nel *World Development Report* del 1997. Di particolare interesse, al proposito, risultano essere le pagine del sito web della banca mondiale specificamente dedicate al *legal drafting*⁴, in cui si afferma che: "*Sound legal frameworks are prerequisites for economic growth and social development. The process through which laws and regulations are conceptualized, drafted, enacted, publicized and enforced is the foundation of a*

¹ Cfr. al proposito le "conclusioni" della Conferenza dei Presidenti dei parlamenti appartenenti all'Unione europea, svoltasi ad Helsinki nel giugno 1997, in cui si discusse per la prima volta dei temi della qualità della legislazione e della semplificazione normativa.

² Sui quali V. *amplius* A. CIAMMARICONI, *infra*, p.

³ Sul tema v. per tutti R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, Milano 2001 (ult. ed. 2004), p. 45 e appendice 2; e in *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Camera dei Deputati, vol. II, 1997.

⁴ In <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20745866~menuPK:1989592~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html>

society governed by the rule of law. Legal reform is an ongoing and incremental process that involves the executive and legislative branches, law reform commissions, non-governmental organizations, and the public. For most countries, legal reform addresses new international standards, responds to social and economic issues, expands access to justice or improves court operations. Effective and coherent legal reform requires a comprehensive and sustainable approach that avoids importing "models" inconsistent with national legal and socioeconomic norms. Effective legal reform also promotes opportunity, security, and empowerment for the world's poor. Although legal reform efforts often involve institutional restructuring, rewriting old laws and drafting new ones remains a necessary component of most legal reform projects". Su questa base, l'argomento viene trattato secondo tre direttrici, la prima specificamente dedicata al *drafting*: "Law making"; e le altre due a settori specifici: *Justice Sector* e poi *Bankruptcy Law, Banking Law; Tax Law; Property Rights; Corporate Governance e Financial Sector Laws*⁵. Gli aspetti di *drafting* formale e sostanziale sono esaminati al quarto ed al sesto punto della parte sul "Law making", e significativo è notare come, nell'esaminare i profili di *drafting* sostanziale la Banca Mondiale prenda a riferimento i "modelli" di analisi d'impatto *ex ante* ed *ex post* elaborati in ambito comunitario «Over the past two decades».

5.2. La Raccomandazione e la checklist del '95

La Raccomandazione del Consiglio sul miglioramento della qualità della normazione pubblica, con allegata la checklist per l'adozione di decisioni normative	
Tipologia dell'atto	Raccomandazione
Natura	Non normativo
Data di emanazione	9 marzo 1995
Autorità emanante	Consiglio dei ministri OCSE
Destinatari e ambito di applicazione	La Raccomandazione è rivolta alle amministrazioni pubbliche dei Paesi membri dell'OCSE
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • art. 5 b) della Convenzione sull'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione economica del 14 dicembre 1960 ai sensi del quale l'organizzazione, per perseguire i suoi obiettivi, può: a) prendere decisioni che, salvo quanto previsto diversamente, saranno vincolanti nei confronti di tutti i Paesi membri; b) fare raccomandazioni agli Stati membri; c) stipulare accordi con Stati membri, Stati non membri e organizzazioni internazionali. • Risoluzione del Consiglio concernente il mandato del Public Management Committee del 23 giugno 1994
Contenuto	IL CONSIGLIO

⁵ Nella prima parte, particolarmente interessante per lo studioso di legistica, sono affrontati i seguenti temi:

- Code Reform and Law Review
- Legislatures/Law Making Bodies
- Law Commissions
- Drafting Techniques
- Legal Transplants and Legal Culture
- Pre-Enactment Analyses.

Gli aspetti di *drafting* formali e sostanziali sono dunque affrontati al quarto ed al sesto punto della parte sul "Law making".

Visto l'art. 5 b) della Convenzione sull'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione economica del 14 dicembre 1960;

Vista la Risoluzione del Consiglio concernente il Mandato del Public Management Committee del 23 giugno 1994, che sottolinea l'importanza della gestione del settore pubblico nel garantire efficacia politica ed efficienza economica in condizioni di trasparenza democratica;

Considerando che l'attività normativa è uno dei più importanti strumenti di governo nei Paesi OCSE e che di conseguenza una normativa di alta qualità è uno strumento fondamentale per l'efficienza governativa;

Considerando che l'ambito in cui le imprese private nascono e competono è sostanzialmente determinato dall'insieme di responsabilità e limiti stabiliti dalle normative di governo, e che la crescita economica e l'uso efficace delle risorse sono promossi da normative di alta qualità;

Considerando che gli aggiustamenti strutturali ai cambiamenti delle condizioni sociali ed economiche richiedono la rimozione delle rigidità e degli ostacoli alla concorrenza all'interno delle economie nazionali, che sono spesso il risultato di normative di governo rigide, costose e obsolete;

Considerando che la qualità e la trasparenza delle normative di governo sono sempre più importanti in un mondo interdipendente nel quale gli effetti delle misure normative oltrepassano i confini nazionali e la cooperazione normativa è necessaria per consentire la risoluzione di problematiche urgenti in ambiti quali ambiente, criminalità, emigrazione, tutela dei consumatori, investimenti e commercio;

Riconoscendo il rilevante lavoro posto in essere dai Paesi membri al fine di migliorare e rendere più trasparenti le procedure amministrative mediante cui le normative sono sviluppate, implementate, valutate e riviste;

Su proposta del Public Management Committee;

I. RACCOMANDA che i Paesi membri prendano misure efficaci al fine di assicurare la qualità e la trasparenza delle normative di governo nel modo seguente:

i) esaminando la qualità e l'impatto gli effetti dei procedimenti amministrativi e politici per sviluppare, implementare, valutare e rivedere le normative, utilizzando come guida i principi contenuti nella *Checklist* per l'adozione di decisioni normative riportata in allegato, che costituisce parte integrante della Raccomandazione;

ii) sviluppando – per quanto possibile e in conformità con i principi giuridici e le prassi governative – sistemi amministrativi e di gestione che siano in grado di riflettere, nelle misure in materia di interventi normativi, i principi per una buona assunzione di decisioni come quelli contenuti nell'allegato;

iii) integrando, nei processi di elaborazione della politica normativa a tutti i livelli di governo, principi di assunzione delle decisioni per una regolamentazione efficiente, flessibile e trasparente;

iv) riservando un'attenzione particolare alla qualità e trasparenza della regolamentazione, in relazione ai provvedimenti che possono avere impatti su altri Paesi o effetti sul commercio internazionale, sugli investimenti o su ulteriori aspetti delle relazioni internazionali.

II. INVITA il Public Management Committee a:

- i) monitorare il modo in cui le strategie di gestione quali l'applicazione della *Checklist* per l'assunzione di decisioni in materia di interventi normativi possano essere impiegate per migliorare le decisioni medesime;
- ii) presentare, entro tre anni, un rapporto sulla capacità dei Paesi membri dell'OCSE di migliorare la qualità delle normative di governo, tenendo conto, nei sistemi di amministrazione e gestione delle politiche normative, dei principi enunciati nell'allegato.

Allegato

CHECKLIST OCSE PER L'ASSUNZIONE DI DECISIONI IN MATERIA
DI NORMAZIONE

[...]

Domanda n. 1

Il problema è definito correttamente?

Il problema da risolvere deve essere determinato in modo preciso, indicandone chiaramente la natura e la portata e spiegando perché esso è sorto (individuando le istanze dei soggetti coinvolti).

Domanda n. 2

L'intervento dei pubblici poteri è giustificato?

L'intervento dei pubblici poteri deve essere basato sulla chiara evidenza che l'azione di governo sia presa, data la natura del problema, alla luce dei possibili costi e benefici dell'azione (e fondata su una realistica valutazione dell'efficacia dell'azione governativa) e della valutazione di misure alternative per la soluzione del problema.

Domanda n. 3**L'intervento normativo rappresenta la forma migliore dell'azione di governo?**

I decisori (*Regulators*) devono porre in essere, sin dal principio del processo di normazione, una comparazione consapevole della varietà di strumenti politici normativi e non normativi, tenendo in considerazione elementi rilevanti quali i costi, i benefici, la distribuzione degli effetti e le necessità amministrative.

Domanda n. 4**L'intervento normativo ha un fondamento legittimo?**

Il processo di normazione deve essere strutturato in modo tale che tutte le decisioni normative rispettino in modo rigoroso il principio della “*rule of law*”; ovvero, il responsabile dell'atto deve essere individuato chiaramente affinché venga assicurato che tutte le misure normative siano autorizzate da regole di rango più elevato, compatibili con gli obblighi internazionali e con più rilevanti principi giuridici quali la certezza, la proporzionalità e l'esigenza

di procedimenti adeguati.

Domanda n. 5

Qual è il livello (o i livelli) di governo più appropriati per questo intervento?

I decisori devono scegliere quale sia il livello di governo più appropriato a intervenire, e, nel caso in cui siano coinvolti molteplici livelli, occorre individuare sistemi effettivi di coordinamento tra questi ultimi.

Domanda n. 6

I benefici derivanti dall'intervento normativo giustificano i costi?

I decisori devono stimare il totale dei costi e dei benefici previsti di ciascuna proposta normativa ed eventuali misure alternative e fare in modo che le loro valutazioni siano accessibili. I costi dell'azione di governo dovrebbero essere giustificati dai benefici prima ancora che l'intervento venga adottato.

Domanda n. 7

La distribuzione degli effetti in seno alla società è trasparente?

Affinché l'intervento normativo abbia effetto sui valori di equità e di distribuzione, i decisori devono rendere trasparente la distribuzione di costi e benefici della regolamentazione tra i gruppi sociali.

Domanda n. 8

L'intervento normativo è chiaro, coerente, comprensibile e accessibile

	<p>ai destinatari?</p> <p>I decisori devono valutare se tutte le regole siano comprensibili ai potenziali destinatari e a tal fine devono prendere misure per assicurare che il testo e la struttura delle regole siano i più chiari possibili.</p> <p>Domanda n. 9</p> <p>Tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di far conoscere il loro punto di vista?</p> <p>Gli interventi normativi devono essere elaborati in modo aperto e trasparente, con procedure appropriate che consentano alle parti interessate, come imprese e sindacati, altri gruppi di interesse o altri livelli di governo di esprimere il loro punto di vista prontamente ed in modo efficace.</p> <p>Domanda n. 10</p> <p>Come sarà assicurato il rispetto della regolamentazione?</p> <p>Gli organi decisori devono determinare incentivi e istituzioni attraverso cui l'intervento normativo possa avere effetto e dovranno progettare strategie di implementazione finalizzate al suo impiego migliore.</p>
<p>Presupposti</p>	<p>Tra le organizzazioni internazionali prese in considerazione, l'OCSE è senz'altro quella che ha riservato maggiore attenzione al tema dello sviluppo di tecniche e misure finalizzate al miglioramento della qualità della normazione⁶. Ciò, del resto, sembra essere strettamente legato alle finalità stesse dell'organizzazione, riconducibili agli obiettivi di favorire la crescita economica, la stabilità e lo sviluppo attraverso il supporto dell'attività dei Governi degli Stati membri e della Comunità internazionale, soprattutto mediante l'elaborazione di studi, la raccolta di dati e le analisi statistiche. Come è stato osservato dal <i>Public Management Committee</i> dell'organizzazione «la qualità della regolamentazione rappresenta un elemento fondamentale per l'attività economica e per l'efficacia dell'amministrazione nel miglioramento della qualità di vita dei cittadini». Lo</p>

⁶ È soprattutto a partire dagli anni ottanta che è stata avviata l'azione dell'OCSE in tale direzione. In proposito si possono individuare tre specifici momenti: il primo si fonda sul tentativo dell'OCSE di incentivare la deregolamentazione, affinché si eliminino tutti i possibili ostacoli all'azione del libero mercato; il secondo cerca di fornire una risposta allo sforzo di migliorare la qualità normativa (rispetto al primo momento, l'organizzazione affronta la problematica in termini qualitativi piuttosto che meramente quantitativi); il terzo, infine, si occupa della gestione della complessità normativa (si pensi, in proposito, ai processi di analisi di impatto della regolamentazione, alle politiche di consultazione pubblica, alla valutazione delle alternative alla regolamentazione, alla verifica degli interventi mediante un sistema di analisi dei feedback). In questo senso e per ulteriori informazioni si rimanda alle informazioni contenute nel resoconto della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione Europea sul tema della qualità della legislazione reperibile sul sito della Camera dei deputati, al link http://www.camera.it/organiparlamentari/ufficiopresidenza/leg13/_view.asp?id=59.

	<p>sviluppo delle tecniche legislative, inoltre, ha assunto una maggiore importanza con la progressiva “internazionalizzazione” delle norme e con la crescita dell’impatto della legislazione nazionale sul sistema mondiale di scambi. In particolare, oggi gli interventi normativi non possono più essere assunti come un dato neutrale rispetto allo sviluppo economico; rappresentano invece un costo non trascurabile⁷, ma anche una importante leva di cambiamento e di progresso.</p> <p>La Raccomandazione sul miglioramento della qualità della normazione pubblica rappresenta la prima definizione a livello internazionale di <i>standard</i> relativi alla regolazione, ed è l’esito di un processo di elaborazione che ha coinvolto una vasta rete di funzionari e di esperti in materia di tecniche legislative.</p> <p>Nel maggio 1993 è stato stabilito che il Segretariato dell’OCSE avrebbe dovuto sviluppare, sulla base delle esperienze esistenti nei Paesi membri, una griglia di controllo che raccogliesse i principi-guida destinati agli operatori e ai decisori pubblici. L’esito dei lavori, conclusi nel novembre 1994, fu la redazione dell’“<i>OECD occasional paper in public management</i>”, il quale venne successivamente inoltrato al Consiglio dell’OCSE affinché fosse adottato come raccomandazione. In questa fase di elaborazione del documento un ruolo fondamentale è stato assunto dal Public Management Service (PUMA) che, sotto la direzione del Public Management Committee, ha fornito analisi e ricerche comparative ai Paesi membri affinché migliorassero l’efficacia e l’efficienza del settore pubblico.</p>
<p>Finalità struttura</p>	<p>e Sulla base di quanto indicato nelle premesse della Raccomandazione, sono individuabili quattro principali obiettivi:</p> <p>a) Migliorare la qualità della regolamentazione attraverso l’esame delle strategie istituzionali e procedurali dirette a promuovere l’adozione di decisioni normative.</p> <p>b) Supportare lo sviluppo di un sistema di controllo della regolamentazione più efficiente volto ad accrescere l’efficacia della regolamentazione medesima e a ridurre i costi, a supportare gli adeguamenti strutturali delle economie nell’area OCSE, a migliorare la flessibilità della regolamentazione e accrescere l’apertura e la trasparenza.</p>

⁷ Basti pensare ai dati forniti dal rapporto OCSE del 1997 sulla Regulatory Reform in cui si è stimato che i costi delle imprese legati alla regolamentazione ammontano a 540 miliardi di ECU. Se il Mercato comune europeo avesse sostituito regolazioni uniformi o armonizzate alle regolazioni nazionali, avrebbe prodotto fra il 1987 e il 1993 una crescita del PIL a livello europeo di 1,5 punti percentuali. Per ulteriori informazioni v. la sintesi del *Report on Regulatory Reform in Italy* del 1997, disponibile all’indirizzo Internet <http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>.

c) Promuovere sistemi alternativi incentivando la comprensione dei modi in cui gli strumenti innovativi di regolamentazione o non-regolamentazione possono essere utilizzati per perseguire obiettivi politici.

d) Rafforzare l'efficacia e la legittimità del sistema di regolamentazione internazionale nella soluzione delle problematiche comuni.

Sotto il profilo strutturale il testo approvato dall'OCSE si compone dei seguenti documenti:

1) la Raccomandazione vera e propria (di cui riportiamo il testo in lingua italiana) che contiene le indicazioni di principio indirizzate agli Stati membri e le direttive per le conseguenti attività di supporto ad opera del Public Management Committee;

2) la griglia di controllo (*checklist*) costituita da dieci domande (anche in questo caso si riproduce il testo tradotto in italiano);

3) Una nota aggiuntiva – *Background note* – a sua volta suddivisa in tre sezioni, rispettivamente dedicate: a) alla necessità di migliorare la qualità della regolamentazione; b) all'utilizzo della *checklist* per migliorare la qualità della regolazione; c) al contenuto e al significato della *checklist* OCSE. Quest'ultima sezione riproduce integralmente i quesiti della griglia di controllo, con un commento più esteso e dettagliato.

Come in parte già accennato, tra i principali motivi che hanno determinato l'adozione della Raccomandazione OCSE figura senz'altro la consapevolezza del nesso esistente tra una "buona" regolazione e la capacità di successo (soprattutto in campo economico) delle politiche di governo. In un contesto internazionale sempre più contrassegnato dall'interdipendenza delle economie nazionali, la presenza di regole rigide e obsolete ostacola, infatti, lo sviluppo del mercato e pone freni alla libera concorrenza. Per tale ragione, l'OCSE ha invitato i Governi dei Paesi membri ad adottare alcuni principi e criteri comuni finalizzati al miglioramento dell'attività politico-amministrativa attraverso cui si concretizzano le decisioni politiche. Tra essi vanno annoverati lo snellimento degli oneri burocratici e l'elaborazione di strumenti che consentano di valutare le capacità di successo di un dato intervento normativo, sia a livello preventivo che retrospettivo.

Particolare attenzione merita la griglia di controllo allegata alla Raccomandazione e parte integrante di quest'ultima. Solitamente le *checklists* rappresentano uno strumento che funge da promemoria e da guida per l'analisi preventiva di fattibilità delle leggi⁸. La *checklist* OCSE, invece, non si limita soltanto a indicare criteri per una analisi di tipo *ex ante*, ma contiene anche indicazioni per una valutazione di tipo *ex post*⁹. La griglia è composta da dieci

⁸ Cfr. in tal senso R. Pagano, *Introduzione alla legistica*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 48.

⁹ Per alcuni spunti sull'opportunità di adozione delle *checklists* si rinvia a M. Ainis (cur.), *Checklist per la redazione dei testi normativi*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1998, p. 184 ss. Il contributo offre un modello tipico di griglia di controllo articolato su tre livelli: presupposti di fatto e di diritto; redazione del testo; analisi di fattibilità. Per ulteriori approfondimenti si veda anche il Forum presente nella *Rivista di diritto costituzionale* (2000), p. 239 ss.

domande sull'assunzione di decisioni in materia di normazione, applicabili a tutti i livelli di governo. Le domande riflettono la necessità di garantire efficacia ed efficienza delle misure legislative, fornendo assistenza agli operatori nella predisposizione di processi decisionali corretti e praticabili e nel porre in essere azioni di governo più trasparenti.

Il quesito n. 1 invita il decisore a riflettere sul fatto che l'intervento normativo non deve basarsi esclusivamente su un'istruttoria di tipo giuridico-formale, ma anche su un esame concreto del problema da risolvere nonché degli attori coinvolti. In tal senso, si sottolinea come lo Stato dovrebbe intervenire solo nel caso in cui è in grado di perseguire in modo efficace determinati obiettivi, riconoscendo che in circostanze diverse l'intervento pubblico potrebbe risultare inutile o eccessivamente costoso. In altre parole, si afferma come l'attività normativa non possa prescindere dai principi economici di gestione delle risorse scarse.

Le domande n. 2 e 3 sono fortemente interconnesse e rispondono all'esigenza di porre in risalto il ruolo del mercato, considerato quale possibile alternativa all'azione pubblica. Se, da un lato, la tendenza naturale del decisore pubblico è quella di aumentare i gradi di regolazione, dall'altro lato, e in situazioni sempre più numerose, è la regolazione stessa che costituisce un problema allo sviluppo del mercato e dell'economia globale; per questo, il decisore dovrebbe ridurre anziché incrementare il proprio intervento normativo.

La domanda n. 3, in particolare, suggerisce l'impiego di strumenti alternativi di intervento, quali gli accordi volontari o i sistemi di autoregolamentazione (si pensi ad esempio ai codici deontologici).

Il quesito n. 4, nel prendere atto della tendenza da parte del legislatore a delegare il potere normativo a ministri, a organi subministeriali e ad autorità indipendenti, sottolinea la necessità – oggi fortemente compromessa – del rispetto del principio della “*rule of law*”.

La domanda n. 5 assume natura sia giuridica che pratica in quanto si occupa di individuare quale sia il livello di governo più adatto a porre in essere un determinato intervento normativo. Tale aspetto è particolarmente attuale se si prende in considerazione l'organizzazione territoriale di numerosi ordinamenti e il dialogo tra questi ultimi e le organizzazioni internazionali e sovranazionali.

Contenuto delle domande n. 6 e 7 è la quantificazione dei costi e dei benefici di ciascun intervento normativo; la necessità di una simile stima trova giustificazione, tra l'altro, in ragione del fatto che non sempre costi e benefici gravano sulla stessa categoria sociale che beneficia dell'intervento normativo.

L'ottavo quesito si occupa di far sì che le norme siano comprensibili ai potenziali destinatari. In tal senso occorre facilitare la comunicazione e garantire il rispetto delle regole del c.d. *drafting* formale.

La domanda n. 9 si propone di facilitare la partecipazione degli attori e dei soggetti interessati al processo normativo, soprattutto mediante il ricorso a consultazioni.

L'ultimo quesito concerne l'analisi *ex post* e dunque la valutazione retrospettiva dell'intervento normativo. Quest'ultima consente di stimare le ricadute dell'azione normativa, tra cui gli effetti di natura sociale ed economica.

Da tale rapida descrizione emerge anzitutto come i principi e le indicazioni contenuti nella *checklist* non appaiano affatto neutrali rispetto alle scelte politiche di un determinato ordinamento. È evidente infatti l'intento di

applicare i principi del liberismo economico alla politica. In questo senso non si può considerare la Raccomandazione (e tanto più la griglia di controllo allegata) alla stregua di mere prescrizioni tecniche, configurandosi, infatti, come chiare linee di indirizzo politico per l'azione dei governi. Bisogna, tuttavia, prendere atto dell'importanza che tale documento ha assunto sul piano internazionale. Esso ha contribuito, difatti, a sensibilizzare i governi nazionali e le istituzioni internazionali e sovranazionali verso le tematiche della qualità redazionale dei testi normativi e della *better regulation*¹⁰. Ha altresì innescato, in questa stessa direzione, un processo dinamico e fattivo dell'OCSE medesima. Si consideri, in tal senso, la stesura del Rapporto OCSE del 1997 sulla riforma della regolamentazione, l'adozione del Rapporto sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia del 1 aprile 2001 o la recente formulazione dei Principi guida sulla qualità della regolamentazione da parte del Consiglio (aprile 2005). Quest'ultimo documento è particolarmente significativo in quanto, oltre a richiamare – sotto molteplici profili¹¹ – il contenuto della Raccomandazione del 1995, introduce rispetto a quest'ultima nuovi elementi, tra i quali una diversa impostazione di fondo che connette il miglioramento della qualità della regolamentazione non più e non solo a scelte di natura strettamente economica ma ad un'impostazione complessiva e “a più largo raggio”¹².

5. 3. Principi guida del 2005 per la qualità della regolazione (*traduzione*)

Principi guida 2005 sulla qualità e l'impatto della regolamentazione	
Tipologia dell'atto	Principi guida
Natura	Non normativa
Data di “emanazione”	28 aprile 2005
Autorità emanante	Consiglio dell'OCSE
Destinatari e ambito di applicazione	Amministrazioni dei Paesi membri OCSE
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Raccomandazioni OCSE del 1997 • Raccomandazione del Consiglio OCSE sul miglioramento della qualità della normazione pubblica (adottata il 9 marzo 1995)
Presupposti	A distanza di dieci anni dall'adozione della Raccomandazione del 9 marzo 1995, il Consiglio dell'OCSE è tornata ad affrontare la questione del miglioramento della qualità della regolamentazione con la formulazione dei

¹⁰ Si pensi, a titolo esemplificativo, al rinvio alla Raccomandazione OCSE operato dagli organi comunitari e, sul piano interno, a quello compiuto dalla circolare del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa ovvero dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, del 21 settembre 2001.

¹¹ Quali il riferimento all'analisi di impatto della regolamentazione e alla valutazione *ex post* degli interventi normativi.

¹² Nel testo si dice espressamente come la riforma della regolamentazione rappresenti «a dynamic, long-term, multi-disciplinary process».

	<p>Principi guida 2005. Del resto, come ha cura di specificare lo stesso Consiglio in apertura al documento che qui si commenta, la riforma della regolamentazione non può essere il risultato di uno sforzo singolo ma deve rappresentare il prodotto necessitato di un processo dinamico, a lungo termine e multi-disciplinare. Sotto questo profilo, i Principi guida 2005 – discussi il 15 marzo 2005, nell’ambito di un incontro del gruppo di lavoro ad hoc istituito dall’OCSE nel 2003 – pur ricalcando analoghi quesiti già formulati nelle Raccomandazioni OCSE 1997, ne integrano ed in qualche modo “aggiornano” la portata.</p> <p>In particolare, rispetto al 1997, viene affrontato con maggiore consapevolezza il problema del miglioramento della regolamentazione alla luce dei cambiamenti politici, economici e sociali del nuovo millennio, e si esamina con maggiore attenzione il profilo della valutazione <i>ex ante</i> delle scelte politiche e delle regole del libero mercato. Tale tipo di approccio “dinamico” sembra essere stato seguito anche da parte di alcuni Paesi non membri dell’OCSE, come per esempio la Russia, la Cina, il Brasile ed i Paesi arabi che, pure, di recente, hanno manifestato un certo interesse in materia di <i>better regulation</i>.</p>
Contenuto	<p>1. Adottare a livello politico ampi programmi di riforma della regolamentazione che stabiliscano obiettivi chiari e strutture per la loro realizzazione.</p> <p>Secondo la direttiva le “buone regolamentazioni” devono:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) individuare con precisione gli obiettivi politici ed agire efficacemente per realizzarli; (ii) possedere una solida base empirica e legale; (iii) produrre benefici tali da giustificare “i costi” (si badi, non solo di ordine strettamente economico ma anche sociali ed ambientali); (iv) minimizzare i costi e le distorsioni del mercato; (v) promuovere l’innovazione incentivando il mercato ed attraverso obiettivi mirati; (vi) risultare chiara, semplice e pratica per gli utenti; (vii) inserirsi coerentemente nell’ordinamento dato; e (viii) amalgamarsi il più possibile con concorrenza, commercio ed investimenti, sia a livello nazionale, sia a livello internazionale.
	<p>2. Valutare l’impatto e revisionare la regolamentazione sistematicamente per perseguire gli obiettivi prefissati in maniera efficace ed efficiente in un contesto sociale ed economico mutevole e complesso.</p> <p>Si auspicano revisioni delle regolazioni (in campo economico, sociale ed amministrativo) contrarie ai principi di buona regolazione. Inoltre viene indicato come preferibile assumere il punto di vista di chi “subisce” la regolamentazione, rispetto a chi la pone in essere. Ancora, si consiglia di aggiornare le varie discipline normative periodicamente, magari prevedendo procedure di revisione periodiche.</p> <p>Si suggerisce, poi, laddove possibile, di prendere in considerazione alternative alla regolazione, ed in particolare le varie forme di autoregolazione: nell’analizzare tali alternative, si deve tenere conto dei loro costi, benefici, effetti distributivi, del loro impatto sul mercato e sulla</p>

	<p>concorrenza e, non in ultimo, il loro impatto e le risorse “amministrative” che richiedono per essere attuate.</p>
	<p>3. Assicurare che le regolamentazioni e le istituzioni chiamate a porle in essere e ad implementarle siano trasparenti e non discriminatorie.</p> <p>In particolare, si consiglia di porre delle regole capaci di evitare conflitti di interessi tra soggetti “regolanti” e “regolati”; e di consultarsi, possibilmente sin dall’inizio, con tutte le categorie sociali (sia nazionali, sia straniere) potenzialmente riguardate dalle regole che si stanno ponendo in essere. Inoltre, si consiglia di accertarsi che la portata della regolamentazione sia correttamente compresa e che le consultazioni avvengano in un quadro il più possibile trasparente. A questo proposito, si auspica il miglior impiego delle tecnologie ed in particolare del web, che dovrebbe diventare un luogo privilegiato per lo scambio di informazioni con il pubblico.</p>
	<p>4. Riformare e potenziare, dove necessario, la concorrenza</p> <p>Il fatto di non porre in essere discipline inutili o, ancor peggio, dannose, non significa abbandonare a se stessi interi settori economici. Anzi, in certi casi si consiglia di rinforzare la portata delle regolamentazioni: in particolare in tutti quei casi in cui è comprovata l'esistenza di comportamenti collusivi, abusi di posizione dominante, monopoli, o situazioni comunque frustranti la libertà di concorrenza. Le sanzioni previste, poi, per scoraggiare i comportamenti anticompetitivi dovrebbero essere tali da svolgere un effetto deterrente: dovrebbero cioè essere quanto meno proporzionali ai benefici prevedibili dei trasgressori.</p>
	<p>5. Predisporre in modo oculato in tutti i settori regole idonee ad incentivare la competitività e l'efficienza, ed eliminarle in tutti i casi in cui non costituiscano la risposta più adeguata all'interesse pubblico</p> <p>Viene consigliato di verificare che vi sia la minore presenza possibile di “barriere normative” alla concorrenza, e comunque che quelle presenti siano necessarie ed in qualche modo “proporzionate”. Si indica inoltre l'opportunità di rivedere periodicamente quelle regolamentazioni che limitano l'entrata, l'accesso, la valutazione, le pratiche commerciali e di accertarsi che i benefici della regolazione superino i costi e che non vi siano altre forme di regolamentazione parimenti capaci di conseguire gli obiettivi della regolazione con un impatto minore sulla libertà di concorrenza.</p>
	<p>6. Eliminare le barriere regolamentari inutili al commercio e agli investimenti proseguendo la strada della liberalizzazione e rafforzare l'idea della possibilità attraverso adeguate regolamentazioni di accrescere e migliorare il processo di progressiva integrazione ed apertura del mercato, aumentando l'efficienza economica e la competitività</p> <p>Viene ribadita l'opportunità di eliminare le regolamentazioni inutili e</p>

	<p>dannose al commercio e agli investimenti proseguendo la strada della liberalizzazione. Al proposito, si prende atto dell'aumento dell'importanza del ruolo degli centri di regolazione “interni” nella determinazione dell'apertura del mercato e, su tutt'altro versante, degli accordi con altri paesi per rinforzare le regole ed i principi internazionali volti alla liberalizzazione del commercio e degli investimenti.</p> <p>Più in generale, si consiglia di prestare attenzione a non porre regolamentazioni discriminatorie, evitare restrizioni al commercio inutili, ed armonizzare modelli di regolazione ampiamente condivisi.</p>
	<p>7. Individuare collegamenti con altre riforme e promuovere politiche in grado di perseguire tali obiettivi in un quadro nel suo insieme coerente</p> <p>In particolare, si consiglia di applicare i principi di buona regolazione all'atto di riformare settori come quelli della sicurezza, della salubrità, della tutela del consumatore e dell'energia in modo che si inseriscano in un quadro complessivamente coerente, volto alla creazione di un mercato competitivo.</p>