

Erica Melloni

L'IMPACT ASSESSMENT DELLA COMMISSIONE EUROPEA: A COSA SERVE, A CHI SERVE

workingpaper

 Centro Einaudi

N2 2011 ISSN 2036-1246



Laboratorio di Politica Comparata
e Filosofia Pubblica

ERICA MELLONI

**L'IMPACT ASSESSMENT
DELLA COMMISSIONE EUROPEA:
A COSA SERVE, A CHI SERVE**

Centro Einaudi • Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica
con il sostegno della Compagnia di San Paolo

Working Paper-LPF n. 2 • 2011

© 2011 Erica Melloni e LPF • Centro Einaudi

Erica Melloni si occupa di analisi e valutazione delle politiche pubbliche con particolare riferimento ai temi dell'innovazione amministrativa e dello sviluppo locale. È dottoranda in Istituzioni, amministrazioni e politiche regionali presso l'Università di Pavia e ricercatrice presso l'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano. Nel 2010 è stata *visiting researcher* presso il Center for European Governance dell'Università di Exeter. Tra le sue pubblicazioni, *L'innovazione amministrativa per il policy change. Il caso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione* (con G. Pasqui, 2009); *Le condizioni della governance. Quando il policy making plurale può favorire le politiche di sviluppo* (2007); *Il piano strategico come strumento di governance locale: il caso di Torino* (con B. Dente, 2005).

e-mail: emelloni@irsonline.it

Il **Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica** promuove attività di studio, documentazione e dibattito sulle principali trasformazioni della sfera politica nelle democrazie contemporanee, adottando sia una prospettiva descrittivo-esplicativa che una prospettiva normativa, e mirando in tal modo a creare collegamenti significativi fra le due.

L'attività del Laboratorio, sostenuta dalla Compagnia di San Paolo, si concentra in particolare sul rapporto fra le scelte di policy e le cornici valoriali all'interno delle quali tali decisioni sono, o dovrebbero essere, effettuate.

L'idea alla base di questo approccio è che sia non solo desiderabile ma istituzionalmente possibile muovere verso forme di politica «civile», informate a quel «pluralismo ragionevole» che Rawls ha indicato come tratto caratterizzante del liberalismo politico. Identificare i contorni di questa nuova «politica civile» è particolarmente urgente e importante per il sistema politico italiano, che appare ancora scarsamente preparato ad affrontare le sfide emergenti in molti settori di policy, dalla riforma del welfare al governo dell'immigrazione, dai criteri di selezione nella scuola e nella pubblica amministrazione alla definizione di regole per le questioni eticamente sensibili.

LPF • Centro Einaudi
Via Ponza 4 • 10121 Torino
telefono +39 011 5591611 • fax +39 011 5591691
e-mail: segreteria@centroeinaudi.it
www.centroeinaudi.it

INDICE

L'IMPACT ASSESSMENT DELLA COMMISSIONE EUROPEA: A COSA SERVE, A CHI SERVE	5
Introduzione	5
1. La storia: <i>better regulation</i> e IA nel contesto europeo	6
2. La <i>policy impact assessment</i>	9
3. La procedura di IA: attori, disegno e meccanismi di funzionamento	13
3.1. Gli attori	13
3.2. Il disegno della procedura	15
3.3. I meccanismi di funzionamento	17
4. A cosa serve, e a chi serve, l'IA europeo?	20
Riferimenti bibliografici	26

PAROLE CHIAVE

impact assessment, better regulation, Commissione Europea,
meccanismi, processi, valutazione

ABSTRACT

**L'IMPACT ASSESSMENT DELLA COMMISSIONE EUROPEA:
A COSA SERVE, A CHI SERVE**

L'*impact assessment* (IA) è sia una policy europea, sviluppata nell'ambito della strategia *better regulation*, sia una procedura per la valutazione ex ante delle potenziali conseguenze economiche, sociali e ambientali collegate alle proposte della Commissione, prima che queste vengano sottoposte all'approvazione delle altre istituzioni competenti. La procedura si basa su un format comune di lavoro, su metodologie condivise di analisi e valutazione degli impatti attesi e sulla collaborazione tra servizi della Commissione nell'approfondire e discutere le possibili alternative, nonché sul confronto con esperti e *stakeholders*. Introdotta nel 2002, più volte valutata e rafforzata, l'IA è oggi considerata una delle migliori esperienze, tra le molte fiorite dal dibattito in tema di *better regulation* a livello internazionale. Il giudizio sul buon funzionamento dell'IA deve tuttavia essere articolato e dipende in larga misura da una più ravvicinata riflessione sugli obiettivi, espliciti e impliciti, legati alla sua introduzione, e sugli effettivi risultati conseguiti. In questo paper viene ricostruita la storia dell'IA europeo e le caratteristiche del suo funzionamento, con particolare riguardo ai meccanismi che incidono sulle modalità di relazione tra i diversi attori coinvolti nella procedura decisionale della Commissione. Tale analisi conduce a sostenere che l'IA serva ad anticipare i rischi derivanti dal mancato coordinamento interno piuttosto che a valutare la qualità sostanziale delle proposte, e che ciò collima con gli obiettivi di un attore interessato (il Presidente tramite il suo braccio amministrativo, il Segretariato generale).

L'IMPACT ASSESSMENT DELLA COMMISSIONE EUROPEA: A COSA SERVE, A CHI SERVE

INTRODUZIONE

L'*impact assessment* (IA) è sia una policy europea, sviluppata nell'ambito della strategia *better regulation*, sia una procedura per la valutazione ex ante delle potenziali conseguenze economiche, sociali e ambientali collegate alle proposte della Commissione, prima che queste vengano sottoposte all'approvazione delle altre istituzioni competenti. La procedura si basa su un format comune di lavoro, su metodologie condivise di analisi e valutazione degli impatti attesi e sulla collaborazione tra servizi della Commissione nell'approfondire e discutere le possibili alternative, nonché sul confronto con esperti e *stakeholders*. Introdotta nel 2002, più volte valutata e rafforzata, l'IA è oggi considerata una delle migliori esperienze, tra le molte fiorite dal dibattito in tema di *better regulation* a livello internazionale. Il giudizio sul buon funzionamento dell'IA deve tuttavia essere articolato e dipende in larga misura da una più ravvicinata riflessione sugli obiettivi, espliciti e impliciti, legati alla sua introduzione, e sugli effettivi risultati conseguiti.

In questo paper assumiamo uno sguardo retrospettivo, ricostruendo la storia dell'IA europeo nel contesto della strategia di *better regulation* (paragrafo 1); le caratteristiche del processo di policy dell'*impact assessment* e delle fasi di attuazione (paragrafo 2); le caratteristiche della procedura attualmente in vigore, con una riflessione sugli attori coinvolti, sul disegno e sui meccanismi di funzionamento dell'IA, con ciò identificando gli elementi che incidono sulle modalità di relazione tra i diversi attori del *decision-making process* della Commissione (paragrafo 3).

L'ultimo paragrafo, il quarto, è dedicato a una ricostruzione ex post degli obiettivi, espliciti e impliciti, legati all'introduzione della procedura, al ruolo del Presidente e del Segretariato generale nella promozione dell'iniziativa. Tale analisi conduce a sostenere che l'IA serva ad anticipare i rischi derivanti dal mancato coordinamento interno piuttosto che a valutare la qualità sostanziale delle proposte, e che ciò collima con gli obiettivi di un attore interessato – il Presidente tramite il suo braccio amministrativo, il Segretariato generale.

Conclude il paper una breve riflessione sull'analisi delle buone pratiche in campo amministrativo.

1. LA STORIA: *BETTER REGULATION* E *IMPACT ASSESSMENT* NEL CONTESTO EUROPEO

L'introduzione dell'*impact assessment* nella procedura di decisione della Commissione fa parte di una più ampia strategia che va sotto il nome di *better regulation* o *better lawmaking*¹ e i cui esordi risalgono, ormai, a quasi vent'anni fa. Negli anni Novanta si è infatti avviato un dibattito sul miglioramento della regolazione che sottolineava vari elementi di criticità connessi al processo legislativo europeo. Tra questi elementi venivano segnalati l'eccesso di centralizzazione, e di converso il mancato rispetto del principio di sussidiarietà; la scarsa chiarezza e poca visibilità della legislazione europea; la bassa accessibilità della normativa, dovuta all'assenza di codificazione dei testi; la limitata performance nell'implementazione delle regole comunitarie (si veda Radaelli 1998).

Nell'arco di un decennio, tra il 1992 (anno del Consiglio Europeo di Edimburgo, che aveva inserito la semplificazione e il miglioramento dell'ambiente regolatorio tra le priorità della Commissione) e il 2002, anno di avvio dell'iniziativa *better regulation* e della connessa procedura di *impact assessment*, varie proposte e documenti ufficiali – promossi dalla Commissione stessa o da vari Stati membri – si sono succeduti sul tema del miglioramento della regolazione. Le proposte di riforma erano di varia natura, alcune improntate a modifiche di stampo manageriale (come il Rapporto Unice del 1995), altre di tipo politico (come la proposta di istituire un «Consiglio di Stato Europeo», sul modello di quello francese), altre ancora promuovevano direttrici generali (semplificazione) o specifici strumenti operativi (come il *drafting* e la codificazione). Un esito di questa riflessione è stato la formazione di una comunità di *practitioners* composta da funzionari governativi (in particolare quelli inseriti nelle unità per la *better regulation* dei dipartimenti centrali), *think tanks* e fondazioni² che hanno sostenuto la causa della *better regulation* e costituito uno dei fattori per la diffusione dei suoi principi in diversi paesi (Wegrich 2010), sperimentando varie formule e strumenti. Prova ne sia che alla data dell'introduzione dell'IA nel processo di lavoro della Commissione Europea, nel 2002, circa la metà dei paesi OCSE aveva già adottato strumenti di valutazione di impatto di vario tipo, con Danimarca, Germania, Ungheria, Olanda e Svezia come paesi precursori; prima ancora, già a partire dagli anni Ottanta, una procedura di *regulatory impact assessment* (RIA) era stata introdotta negli Stati Uniti, affidando lo strumento ad agenzie indipendenti per la regolazione (Radaelli 2004).

¹ Come ricorda Lorenzo Allio (2009), il termine *better lawmaking* fa riferimento esclusivamente alle misure di supporto al processo di predisposizione e attuazione degli atti di tipo legale, non includendo quindi le disposizioni di tipo amministrativo. Dato però l'impatto di queste ultime ai fini della semplificazione, il termine *better regulation* è comunemente utilizzato dal momento che permette di comprendere al suo interno sia le iniziative più propriamente di tipo legislativo sia quelle di tipo amministrativo.

² Tra queste, ad esempio: la Fondazione Bertelsmann in Germania e il network IRR – International Regulatory Reform Conference; EUPAN, un network informale dei Direttori generali responsabili per la Pubblica Amministrazione negli Stati membri e nella Commissione Europea; l'ENBR – European Network for Better Regulation, promosso da varie università e centri di ricerca e volto alla promozione e diffusione della *better regulation* in Europa; il network Standard Cost Model (SCM), che riunisce Stati impegnati nella riduzione degli oneri amministrativi.

Certamente, una delle ragioni che spiegano l'accelerazione europea nell'introduzione di strumenti regolatori è costituita dal deficit di legittimità subito quando la Commissione Santer, accusata di malversazioni finanziarie, aveva collettivamente rassegnato le dimissioni nel 1999, a seguito di duri attacchi da parte del Parlamento Europeo e della stampa che avevano minato fortemente credibilità e reputazione della Commissione stessa.

Appena dopo il lancio della Strategia di Lisbona nel 2000, durante la presidenza Prodi, due importanti documenti hanno segnato l'avvio di un programma concreto sulla qualità della regolazione europea: il Libro bianco sulla governance europea e il Rapporto Mandelkern in tema di *better regulation*. Il primo sosteneva la necessità di rinnovare il metodo comunitario adottando un approccio meno verticistico e integrando i metodi di azione con strumenti di tipo non legislativo. Il Libro bianco sintetizzava i principi della «buona governance» in apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, cui si aggiungevano i principi di sussidiarietà (verificare se l'azione proposta è davvero necessaria) e proporzionalità (verificare se l'azione proposta è congruente con gli obiettivi attesi) (European Commission 2001a). Questi principi sono stati confermati nel Rapporto Mandelkern, uno studio indipendente promosso dalla Commissione stessa, che avanzava inoltre sette raccomandazioni rivolte alle istituzioni europee e agli Stati membri per l'adozione di pratiche orientate ad aumentare la competitività, il benessere dei cittadini e la trasparenza e credibilità delle istituzioni. Le raccomandazioni del Rapporto Mandelkern riguardavano: 1) l'analisi delle alternative di policy; 2) la valutazione dell'impatto della regolazione; 3) la consultazione; 4) la semplificazione; 5) l'accesso alla regolazione; 6) le strutture di supporto; 7) l'implementazione della regolazione europea (European Commission 2001b).

La risposta della Commissione alle indicazioni dei documenti citati è del 2002, anno della comunicazione *European Governance: Better Lawmaking* (European Commission 2002d), che dava avvio a tre iniziative da applicarsi a tutte le aree di regolazione dell'Unione Europea a partire dal 2003:

- 1) il piano d'azione per la semplificazione e il miglioramento dell'ambiente regolatorio (*Better Regulation Action Plan*, European Commission 2002a);
- 2) la sistematizzazione dell'*impact assessment* nella Commissione (European Commission 2002b);
- 3) la promozione di una cultura del dialogo e della partecipazione (European Commission 2002c).

Queste comunicazioni segnano l'avvio formale dell'iniziativa europea per una migliore qualità della regolazione, che prevede di operare sui tre fronti della semplificazione dell'ambiente regolatorio, della valutazione di impatto della regolazione e della partecipazione sui temi della regolazione. L'iniziativa è specificata e rafforzata da vari documenti emanati negli anni successivi.

Nel 2003 è emanato il *Progetto interistituzionale Legiferare meglio*, promosso da Parlamento, Consiglio e Commissione Europea (Parlamento Europeo 2003). Dello

stesso anno è la Comunicazione della Commissione rivolta all'aggiornamento e semplificazione dell'*acquis* comunitario (European Commission 2003), che delinea sei obiettivi strategici per la riduzione dello stock legislativo.

Nel 2005, a seguito della valutazione di medio termine della Strategia di Lisbona, una nuova comunicazione (*Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, European Commission 2005a) rilancia la strategia per la crescita e il lavoro nell'Unione, con tre azioni chiave rivolte allo sviluppo e applicazione degli strumenti per il miglioramento della regolazione a livello europeo, con particolare riferimento a 1) la valutazione di impatto e la semplificazione, 2) la promozione dei principi di *better regulation* a livello degli Stati membri, 3) il rafforzamento del dialogo tra legislatori a tutti i livelli e gli *stakeholders*.

L'iniziativa *better regulation* è stata sottoposta a periodiche valutazioni strategiche (nel 2006, 2008 e 2009) che hanno discusso il livello dei risultati ottenuti e le direttrici di ulteriore miglioramento. A seguito del terzo esame strategico (European Commission 2009a), nel 2010 la Commissione ha rinnovato la strategia di regolazione (*from «better» to «smart» regulation*). La nuova strategia è stata anticipata a febbraio 2010 dal Presidente della Commissione con la Comunicazione *The Working Methods of the Commission 2010-2014* (European Commission 2010a) e si è poi concretizzata, a ottobre dello stesso anno, nella Comunicazione della Commissione *Smart Regulation in the European Union* (European Commission 2010b). La nuova Comunicazione ha riconosciuto i risultati ottenuti negli anni precedenti e ha definito i nuovi obiettivi strategici da raggiungere:

The better regulation agenda has already led to a significant change in how the Commission makes policy and proposes to regulate. Stakeholder consultations and impact assessments are now essential parts of the policy making process. They have increased transparency and accountability, and promoted evidence-based policy making. This system is considered to be good practice within the EU and is supporting decision-making within the EU institutions. The Commission has simplified much existing legislation and has made significant progress in reducing administrative burdens.

The Commission believes that it is now time to step up a gear. Better regulation must become smart regulation and be further embedded in the Commission's working culture. The President of the Commission has taken direct responsibility for smart regulation and this Communication outlines what it will mean in practice. (European Commission 2010b)

La *smart regulation* si basa su tre punti principali: rafforzare ed estendere l'uso delle evidenze lungo tutto il ciclo di policy (dal *disegno* di un'iniziativa legislativa alla sua *implementazione, gestione e valutazione*); riconoscere nella *smart regulation* un obiettivo e una responsabilità condivisa di tutte le istituzioni europee; consentire un più ampio coinvolgimento di coloro che sono maggiormente toccati dalle regolamentazioni prolungando (da 8 a 12 settimane) il periodo di consultazione con gli *stakeholders* (European Commission 2010b).

Le principali tappe della *better regulation* nell'Unione Europea

1992	Consiglio Europeo di Edimburgo. Inserisce la semplificazione e il miglioramento dell'ambiente regolatorio tra le priorità della Commissione.
2000	Consiglio Europeo di Lisbona. Lancia la strategia dell'Unione per il successivo decennio: l'Unione Europea intende diventare la più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza, capace di una crescita economica sostenibile, con più e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.
2001	White Paper on European Governance. Sintetizza i principi della «buona governance» sottolineando, tra l'altro, i temi della sussidiarietà e della proporzionalità dell'azione regolativa.
2002	Comunicazione della Commissione <i>European Governance: Better Lawmaking</i>. Promuove tre iniziative (in tema di semplificazione, <i>impact assessment</i> e partecipazione) da applicarsi a tutte le aree di regolazione dell'Unione Europea.
2003	Progetto interistituzionale <i>Legiferare meglio</i>. Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione e Commissione convengono di migliorare la qualità della legislazione attraverso una serie di iniziative e procedure (migliore coordinamento nell'iter legislativo, maggiore trasparenza e accessibilità, utilizzo di metodi di regolamentazione alternativi, consultazione prelegislativa, analisi degli effetti della legislazione e della coerenza dei testi, migliore recepimento e applicazione del diritto comunitario nella legislazione nazionale, semplificazione e riduzione del volume della legislazione).
2005	Comunicazione della Commissione <i>Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union</i>. Rilancia la strategia di <i>better regulation</i> con tre azioni chiave: valutazione di impatto e semplificazione, promozione dei principi di <i>better regulation</i> nei paesi membri, rafforzamento del dialogo tra legislatori e con gli <i>stakeholders</i> .
2010	Comunicazione della Commissione <i>Smart Regulation in the European Union</i>. Delinea un'evoluzione della <i>better regulation</i> basata su tre punti principali: maggiore uso delle evidenze di valutazione nell'intero ciclo di policy, rafforzamento della responsabilità condivisa delle istituzioni europee per il raggiungimento degli obiettivi strategici, più ampio utilizzo delle consultazioni rivolte ai cittadini e agli altri <i>stakeholders</i> a partire dal 2012.

2. LA POLICY IMPACT ASSESSMENT

Come si è visto, la procedura di *impact assessment* costituisce uno degli elementi costitutivi della strategia di *better regulation* della Commissione. L'IA dell'Unione Europea è sia una policy (una delle sei politiche trasversali alle Direzioni della Commissione, oltre alle 14 policies settoriali) sia uno specifico strumento di lavoro per la preparazione delle proposte della Commissione. In questo paragrafo sintetizziamo i passaggi chiave della policy *impact assessment*, mentre nel successivo entreremo nel dettaglio dello strumento e delle caratteristiche del suo funzionamento.

È possibile individuare tre fasi nel processo di implementazione dell'IA: una prima fase che ha introdotto la nuova procedura nel *policy making* della Commissione, una

seconda caratterizzata da azioni di rafforzamento e istituzionalizzazione, infine una terza fase di revisione e ampliamento.

L'IA viene introdotto nel 2002 sotto la presidenza della Commissione di Romano Prodi (1999-2004), poco dopo il lancio della Strategia di Lisbona e del *Libro bianco sulla governance europea* e nel periodo di preparazione dell'allargamento dell'Unione a 10 nuovi Stati membri, avvenuto nel 2004.

Tre ambiziosi obiettivi sono collegati all'*impact assessment*:

- 1) migliorare la qualità delle proposte della Commissione, grazie a un approccio al *policy design* più sistematico, coerente, analitico, aperto e basato sulle «evidenze», e la messa a disposizione di un'analisi rigorosa, bilanciata e completa degli impatti sociali, economici e ambientali;
- 2) fornire un effettivo aiuto al *decision-making*, mettendo a disposizione dei *policy makers* informazioni rilevanti e complete sulle ragioni alla base delle proposte di intervento e i loro impatti attesi, e permettendo ai *policy makers* di valutare i *trade-offs* e comparare diversi scenari al momento di decidere su uno specifico corso di azione;
- 3) rendere più aperto e trasparente il processo di policy, grazie alla promozione di un anticipato ed efficace coordinamento all'interno della Commissione e al rafforzamento della comunicazione esterna.

Si tratta di obiettivi sfidanti, che uniscono aspettative sulla qualità del «prodotto» regolatorio (il *policy design* basato sulle evidenze, la comparazione di scenari e soluzioni e i relativi costi e benefici) ad altre connesse alla qualità del processo di decisione, con particolare riferimento all'apertura del *policy making* verso gli *stakeholders* esterni, nonché al migliore coordinamento interno alla Commissione stessa che in quegli anni sarebbe passata da 15 a 25 commissari a seguito dell'allargamento dell'Unione.

L'approccio all'introduzione dell'IA è graduale. Nella prima fase viene adottata una procedura semplificata: tutte le iniziative inserite nella strategia annuale di policy e nel Programma di lavoro della Commissione devono essere sottoposte a una valutazione di impatto *preliminare*, mentre solo per quelle a maggiore rilevanza socio-economica è obbligatoria una valutazione di impatto *estesa*. Quest'ultima prevede sia una maggiore profondità dell'analisi sia la consultazione degli *stakeholders* e degli esperti. Viene stabilito il principio della proporzionalità dell'analisi per cui l'ampiezza e la metodologia della valutazione devono adeguarsi alle caratteristiche della proposta avanzata. La realizzazione delle valutazioni di impatto è affidata alla Direzione generale proponente, mentre il coordinamento della policy, incluse le attività connesse allo sviluppo di strumenti di lavoro e delle linee guida, al coordinamento e alla formazione, vengono affidate al Segretariato generale che in questa prima fase opera anche un monitoraggio sulla qualità degli IA realizzati. In questo periodo sono state portate a termine complessivamente 179 valutazioni di impatto sul totale delle proposte avanzate dalla Commissione.

La policy vede una seconda fase (2005-2008) di rafforzamento e istituzionalizzazione dopo l'allargamento dell'Unione e l'avvio della presidenza Barroso, che conferma la strategia individuata dal suo predecessore. In questa fase vengono adottate diverse iniziative per l'estensione e il rafforzamento della policy e per la valutazione degli esiti conseguiti. Nel 2005 sono pubblicate le prime linee guida per l'IA (European Commission 2005b), poco dopo integrate con l'inclusione di un metodo per l'analisi dei costi standard della regolazione. La valutazione preliminare viene abolita: tutte le proposte del programma di lavoro della Commissione, ivi compresa ogni proposta di tipo regolativo, i libri bianchi, i programmi di spesa e la negoziazione di linee guida per gli accordi internazionali, devono essere corredate da una valutazione di impatto. Sono invece esclusi i libri verdi e le proposte di consultazione con il partenariato sociale. Le linee guida specificano inoltre le modalità con cui si effettua il coinvolgimento interno (tra le Direzioni della Commissione), tramite gli *inter-service steering groups*, e all'esterno (con gli *stakeholders*), nonché le modalità per la trasparenza e pubblicità dei risultati. Sempre nello stesso anno, come conseguenza del *Progetto interistituzionale Legiferare meglio* del 2003, Parlamento, Consiglio e Commissione concordano un «approccio comune all'*impact assessment*» in base al quale la valutazione di impatto costituisce la base per ogni successiva valutazione di altre istituzioni che intendano apportare modifiche sostanziali alle proposte legislative della Commissione stessa (European Commission 2005c).

In sostanza, sebbene la realizzazione di una valutazione di impatto non pregiudichi in senso positivo o negativo l'adozione di una decisione, tuttavia proposte contrarie devono essere basate sui medesimi presupposti metodologici. Di particolare importanza è l'istituzione, nel 2006, dell'Impact Assessment Board (IAB), con funzione di supporto e controllo della qualità, collocato in staff al Presidente della Commissione e presieduto da un rappresentante del Segretariato generale, incaricato di esaminare in modo centralizzato e fornire commenti sulla qualità delle analisi di IA. Nel primo anno di attività lo IAB ha esaminato 102 valutazioni di impatto, corrispondenti a tutte le iniziative inserite nel Programma di lavoro della Commissione (Impact Assessment Board 2008).

Nel 2007 viene inoltre realizzata la prima valutazione esterna sull'*impact assessment* europeo (The Evaluation Partnership 2007). Le conclusioni della valutazione sostengono che i migliori risultati derivanti dall'introduzione dell'IA si sono registrati sul fronte della comunicazione interna/esterna, evidenziando in particolare il successo dei gruppi di lavoro intersettoriali per la condivisione di prospettive di lavoro e informazioni tra diverse DG. Esiti alterni hanno riguardato, invece, il contributo dell'IA al miglioramento della qualità delle proposte della Commissione; a fronte di alcuni risultati positivi, effetti nulli o negativi si sono registrati per varie ragioni quali l'inadeguatezza dello strumento di IA per alcuni tipi di proposte, l'ininfluenza della procedura rispetto a decisioni già prese o a significative pressioni interne alla Commissione, o la capacità tecnica degli estensori di condurre valutazioni di impatto significative dal punto di vista informativo. Infine, decisamente negativo nei

primi tre anni è risultato il giudizio sulla procedura da parte sia dei «cabinet» dei Commissari, sia dei membri del Parlamento e del Consiglio per quanto riguarda il contributo dell'IA al processo di *decision-making*; in questo caso le ragioni sono state identificate sia nella bassa qualità degli IA realizzati (non sufficiente a fondare basi per discussioni di rilievo, tranne che in pochi casi), sia in una cultura di lavoro e in competenze tecniche ancora non in grado di cogliere le implicazioni delle informazioni così fornite.

Altre valutazioni sono state realizzate nel 2008, in occasione del secondo esame strategico dell'iniziativa *better regulation* (European Commission 2008). Nello stesso anno si avvia il percorso di consultazione pubblica per l'aggiornamento delle linee guida. Nel periodo di consultazione (2 giugno-25 luglio 2008) sono stati presentati 97 contributi, di cui 8 provenienti da privati cittadini, 63 da organizzazioni e 26 da autorità pubbliche, a seguito dei quali le linee guida sono state riviste.

La terza fase si apre a gennaio 2009 con l'approvazione delle nuove *Linee guida* in tema di IA (European Commission 2009b). Si compongono di un documento centrale, che descrive i passaggi della procedura e gli attori coinvolti, e di alcuni allegati operativi, con specifiche tecniche sulla realizzazione delle valutazioni e un compendio di buone pratiche in tema di valutazione di impatto. In questo stesso anno viene rinnovato il Parlamento Europeo e confermato per il secondo mandato il Presidente della Commissione Barroso. Sia nel 2009 sia nel 2010 si riduce il numero delle valutazioni di impatto esaminate dallo IAB, i cui giudizi tuttavia diventano più stringenti (ponendo attenzione a ripartire le opinioni in «positive» e «negative»): cresce il numero degli IA che devono essere ripresentati a seguito di un giudizio negativo da parte dello IAB (il 33 per cento nel 2009 e il 42 per cento nel 2010). La maggioranza degli IA ripresentati sono conformi alle richieste di approfondimento dello IAB e ottiene quindi un giudizio positivo. Pur indicando vari ambiti di criticità, nei suoi rapporti annuali lo IAB evidenzia una crescita progressiva nella qualità delle valutazioni esaminate e un'intensificazione dei rapporti di comunicazione tra referenti di settore e IAB stesso (Impact Assessment Board 2010).

Nel 2010 la comunicazione del Presidente Barroso sulle modalità di lavoro della Commissione (European Commission 2010a) ribadisce l'importanza dell'IA, rendendo in pratica vincolante l'espressione di un giudizio positivo da parte dello IAB per le più importanti decisioni e per il conseguimento del mandato della Commissione. La strategia *smart regulation* promossa a fine 2010 conferma il ruolo dell'IA, che viene esteso all'intero ciclo di policy: dalla fase di proposta preliminare alla valutazione del funzionamento e dell'efficacia della legislazione esistente (European Commission 2010b).

Dall'anno della sua introduzione nel processo decisionale della Commissione sono state sottoposte a IA, in totale, 582 proposte della Commissione, di cui 200 tra il 2003 e il 2006. Altri 382 IA sono stati esaminati a partire dal 2007, cioè dall'avvio

operativo dello IAB. Per il 2011 sono previste 144 valutazioni di impatto. La tabella che segue sintetizza gli IA esaminati dallo IAB nel periodo 2007-2010, il numero di opinioni fornite e le richieste di ripresentazione degli *assessments*.

Gli *impact assessment* esaminati dallo IAB (fonte: IAB 2011)

	2007	2008	2009	2010
IA valutati (escluse le ripresentazioni)	102	135	79	66
– di cui: proposte legislative	57	86	53	49
– di cui: proposte non legislative	45	49	26	17
Numero di opinioni fornite sugli IA	112	182	106	83
Numero di richieste di ripresentazione dell'IA	9	44	28	27
Tasso di ripresentazione	9%	33%	37%	42%

3. LA PROCEDURA DI IA: ATTORI, DISEGNO E MECCANISMI DI FUNZIONAMENTO

3.1. Gli attori

La procedura dell'IA riguarda in primo luogo i servizi amministrativi della Commissione titolari della proposta in oggetto, che sono i responsabili della redazione del report da sottoporre all'Impact Assessment Board. Sono naturalmente coinvolti anche i referenti politici del settore (Commissari), che presentano la proposta corredata di Impact Assessment alla procedura di consultazione inter-servizi e poi di fronte al Collegio dei Commissari e il cui numero è cresciuto decisamente, con l'ingresso nell'UE di 12 nuovi Stati membri tra il 2004 e il 2007.

La procedura interessa inoltre i referenti di altre Direzioni generali potenzialmente coinvolte, i quali partecipano agli Impact Assessment Steering Group (IASG) attivati sulle singole proposte. La composizione degli IASG è effettuata sulla base della competenza rispetto ai temi oggetto di analisi.

Il Segretariato generale della Commissione è la struttura amministrativa di riferimento dell'intero processo di IA. È il Segretario generale, con il coinvolgimento dell'Impact Assessment Board e dei dipartimenti della Commissione, a decidere quali tra le iniziative del programma annuale dovranno essere sottoposte a valutazione di impatto. Il Segretariato opera tramite la Direzione C «Better regulation, Evaluation and Impact Assessment», al cui interno è collocata la *IA unit* (SG.C.2). Il collegamento tra queste strutture del Segretariato generale e le singole DG è effettuato tramite l'istituzione in ognuna di esse di «*IA support units/function*» dotate di specifiche competenze metodologiche e che devono necessariamente far par-

te degli IASG. Altre unità del Segretariato generale fanno da riferimento per altri aspetti (tra cui ad esempio: collegamento tra IA e valutazione, valutazione dei costi standard, consultazione degli *stakeholders*), cui si aggiungono specifiche unità tematiche collocate all'interno di altre DG. Il Segretariato inoltre organizza iniziative di formazione per sviluppare la condivisione della cultura di lavoro della Commissione³.

Il Vicesegretario generale a capo della Direzione C presiede e rappresenta l'Impact Assessment Board, la struttura collocata sotto la diretta autorità del Presidente creata nel 2006 per fornire un supporto e controllo indipendente alla qualità degli IA preparati dai servizi della Commissione. Lo IAB è composto da rappresentanti delle Direzioni generali con la maggiore *expertise* della valutazione di impatto integrata, vale a dire le DG in materia di ambiente, lavoro, impresa e materie economico-finanziarie, nominati dal Presidente per due anni⁴. I membri dello IAB sono indipendenti dagli altri servizi della Commissione, dai membri del Collegio e dai *lobby groups*, con la possibilità di astenersi dal *decision-making* qualora si configurino conflitti di interesse (Impact Assessment Board 2008). Lo IAB interviene nel processo di IA in due momenti principali: collabora con il Segretario generale alla selezione delle iniziative del programma di lavoro della Commissione su cui realizzare la valutazione di impatto; esprime un parere, sia pure non vincolante, sulla bozza di valutazione di impatto sottoposta prima dell'avvio della consultazione inter-servizi e può richiedere approfondimenti su aspetti ritenuti incompleti.

Oltre ai referenti interni alla Commissione, altri esperti esterni possono essere consultati nell'ambito della predisposizione del report di IA, ivi inclusi i comitati scientifici attivati dalla Commissione e dalle Agenzie europee.

I report in bozza sono infine presentati agli *stakeholders* durante il periodo di consultazione, della durata di 8 settimane che verranno ampliate a 12 a partire dal 2012, come previsto dalla strategia *smart regulation*.

I giudizi contenuti negli IA report non sono vincolanti per i successivi step delle proposte della Commissione: Consiglio e Parlamento Europeo possono approvare, rifiutare o modificare le proposte legislative provenienti dalla Commissione e le *Linee guida* avvertono gli estensori dei report di provare ad anticipare e valutare le probabili obiezioni di queste istituzioni. In base all'accordo interistituzionale del 2005, però, le richieste di modifiche sostanziali devono basarsi sull'IA realizzato dalla Commissione stessa e utilizzare la medesima base metodologica.

³ Solo nel 2010 sono state organizzate 17 sessioni di formazione base, con oltre 200 partecipanti, e 25 sessioni avanzate con 325 partecipanti, tutte realizzate da esperti esterni; altre attività formative sono svolte dalle unità di supporto IA presso i propri dipartimenti (Impact Assessment Board, 2010).

⁴ Nel 2010, i membri dello IAB erano: John Farnell, Gert-Jan Koopman, Timo Mäkelä e Xavier Prats-Monne. Il Presidente, Alexander Italianer, era stato sostituito dal Vicepresidente Marianne Klingbeil a febbraio dello stesso anno.

3.2. Il disegno della procedura

L'Impact Assessment europeo consiste in una serie di passi logici per la valutazione *ex ante* delle potenziali conseguenze economiche, sociali e ambientali collegate alle proposte avanzate dalla Commissione stessa (che, ricordiamo, detiene in modo pressoché esclusivo il potere di iniziativa). La procedura di IA si basa su un format comune di lavoro, su metodologie condivise per l'analisi e la valutazione degli impatti attesi e sulla collaborazione tra servizi della Commissione nell'approfondire e discutere le possibili alternative.

Attualmente la procedura di IA riguarda tutte le più importanti iniziative della Commissione e quelle i cui impatti attesi sono più significativi, e cioè: 1) le proposte legislative a maggior impatto economico, sociale e ambientale; 2) le iniziative non legislative (libri bianchi, piani di azione, programmi di spesa, linee guida di negoziazione per gli accordi internazionali) che definiscono politiche future; 3) alcune misure di implementazione (i cosiddetti argomenti «comitologici»)⁵ i cui impatti attesi sono di particolare rilevanza. L'ampiezza dei campi di applicazione dell'IA rappresenta una delle principali differenze tra la procedura europea e la *regulatory impact assessment* statunitense, introdotta già nel 1981 dal Presidente Reagan, che si applica solo alle «regolazioni maggiori», tipicamente individuate in quelle il cui impatto economico supera i 100 milioni di dollari (Cecot et al. 2008).

La procedura di IA è piuttosto lunga e impegnativa: come sottolineano le *Linee guida 2009*, è necessario prevedere oltre un anno di tempo tra la fase di pianificazione dell'*assessment* e la presentazione del rapporto finale di IA. La figura a pagina seguente descrive l'iter e la tempistica per la procedura di IA dalla fase di pianificazione del lavoro alla presentazione del report finale, all'avvio della consultazione inter-servizi e all'adozione della proposta da parte Commissione. Il processo si conclude con la trasmissione della proposta adottata dalla Commissione alle altre istituzioni europee competenti.

Il primo passo è relativo alla pianificazione dell'IA: i promotori delle iniziative selezionate devono predisporre un programma dettagliato (*roadmap*) della valutazione di impatto, che integri la procedura all'interno del ciclo di programmazione e pianificazione strategica (Strategic Planning and Programming Cycle) della Commissione. Le *roadmap* devono essere fatte circolare tra le varie direzioni generali prima dell'adozione del programma di lavoro annuale della Commissione.

Il secondo passo riguarda l'attivazione, da parte del Servizio responsabile della proposta, delle necessarie collaborazioni interne alla Commissione, che includono

⁵ A tutti gli stadi del processo legislativo europeo intervengono comitati che hanno il compito di assistere le istituzioni comunitarie con una funzione principale di tre tipi: consultiva, di gestione o di regolamentazione. In particolare, è possibile che l'applicazione di un nuovo testo legislativo renda necessaria l'adozione di provvedimenti di esecuzione più precisi. A tal fine il testo legislativo prevede l'istituzione di un comitato in seno alla Commissione per prendere le decisioni più adeguate. Sulle più rilevanti di queste procedure è prevista l'applicazione dell'IA.

L'iter per la predisposizione dell'Impact Assessment di una proposta (Linee guida 2009)



principalmente l'unità di supporto alla valutazione di impatto (IA Support Unit) presente in ciascuna DG, e l'attivazione di uno *steering group* trasversale (IASG) alle varie DG, che deve includere i soggetti più rilevanti in relazione alla proposta in oggetto. Devono inoltre essere attivate altre collaborazioni esterne alla Commissione, includendo la consultazione di professionalità di rilievo e delle parti interessate.

Il terzo passo riguarda la realizzazione dell'analisi e la presentazione dei risultati in un draft-report che in linea di massima non deve superare le 30 pagine. Il report si articola in Sezioni:

- Sezione 1. Procedure e risultati della consultazione delle parti interessate
- Sezione 2. Contesto di policy, definizione del problema e sussidiarietà
- Sezione 3. Obiettivi
- Sezione 4. Opzioni alternative di policy
- Sezione 5. Analisi degli impatti
- Sezione 6. Comparazione delle opzioni
- Sezione 7. Monitoraggio e valutazione.

Altre specifiche del report riguardano la comprensibilità del documento, in termini sia di semplicità di linguaggio (deve essere comprensibile anche per un lettore non specializzato) sia di completezza delle informazioni ivi contenute (non deve cioè rimandare ad altri documenti per spiegare passaggi essenziali). In apertura del draft-report deve inoltre esserci un executive summary di massimo 10 pagine, tradotto in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, e deve comparire un'avvertenza in base alla quale le conclusioni inserite nel report afferiscono alle DG coinvolte nello IASG e non vincolano la decisione da parte della Commissione. Il report deve, infine, essere firmato dal Direttore generale, che se ne assume la responsabilità insieme a quella sugli allegati al report stesso.

La bozza viene quindi sottoposta all'Impact Assessment Board, che effettua un controllo della qualità della valutazione. L'inoltro allo IAB deve avvenire almeno 4 settimane prima della discussione del report con l'IAB stesso, e almeno 8 settimane

prima dell'avvio della procedura di consultazione inter-servizi. L'espressione di un parere da parte dello IAB è obbligatoria prima che la proposta possa essere presentata alla consultazione inter-servizi e lo IAB può richiedere approfondimenti ove ritenga carenti alcuni aspetti della proposta. Le proposte all'esame dello IAB e i dettagli tecnici dell'analisi vengono pubblicati nell'intranet della Commissione.

Ove il Commissario confermi la necessità dell'intervento, la proposta, dopo aver ricevuto il parere dello IAB, viene inviata alla consultazione inter-servizi. Tutte le osservazioni ricevute devono comunque essere tracciate nell'ambito dell'IA report. Se la proposta, a seguito della procedura inter-servizi, richiede modifiche sostanziali, un nuovo IA deve essere presentato allo IAB. In caso contrario, i testi definitivi sia dell'IA sia dell'executive summary vengono sottoposti, come due documenti di lavoro separati (*staff working documents*), al Collegio dei Commissari, trasmettendo in allegato anche l'IA report e le osservazioni ricevute.

Quando una proposta è adottata dalla Commissione la comunicazione istituzionale deve tenere conto del fatto che è stato realizzato un *impact assessment*, fornendo il link al sito in cui è possibile rintracciare il report. La documentazione è inoltre raccolta e pubblicata dal Segretariato generale, tranne i casi in cui le informazioni siano confidenziali o di particolare delicatezza.

3.3. I meccanismi di funzionamento

Le modalità con cui l'IA è stato introdotto e rafforzato nel corso del tempo presentano alcuni elementi peculiari che influenzano il processo decisionale della Commissione. Ciò riguarda non soltanto le modalità tecniche con cui le valutazioni di impatto devono essere condotte; anzi, in questo paper vogliamo sostenere che gli aspetti di contenuto tecnico (ad esempio, analisi delle alternative e quantificazione dei costi tramite analisi costi-benefici) sono meno rilevanti rispetto alle modifiche che l'IA determina sulle dinamiche di relazione tra i diversi attori rilevanti coinvolti nel processo decisionale della Commissione. L'ipotesi di fondo è che il disegno formale di procedure e strumenti di innovazione amministrativa non sia sufficiente a fornire un quadro completo sulle modalità concrete del loro funzionamento. Un derivato di questa ipotesi è che procedure formalmente simili possono determinare esiti di diverso tipo in base alle caratteristiche degli ambienti socio-istituzionali in cui esse vengono introdotte e applicate. Da queste osservazioni deriva che, al di là degli obiettivi formali per i quali l'IA è stato introdotto, è utile riflettere sulle modalità con cui specifici aspetti della procedura influenzano, modificandoli, i comportamenti e le strategie degli attori e quindi i risultati che conseguono da queste trasformazioni.

Questa operazione è possibile utilizzando lo strumento analitico dei meccanismi causali. Si tratta di un approccio teorico che fonda le sue basi nella sociologia mer-toniana ma che ha interessato numerosi campi delle scienze sociali, come la psicologia, l'economia e più recentemente la scienza politica. L'utilità di un approccio

per meccanismi risiede in due ipotesi relative al loro funzionamento. La prima è che i meccanismi permettono di spiegare perché si osserva una certa regolarità di risultati a partire da alcune condizioni di partenza: sono cioè euristiche che spiegano i legami tra input e output all'interno di processi osservabili. La seconda ipotesi è che i meccanismi sono dotati di un certo livello di generalità: lo stesso meccanismo tende a produrre la stessa gamma di esiti per cui il suo funzionamento è dotato di un certo grado di prevedibilità. Bisogna precisare che questi meccanismi non sono leggi o variabili determinanti: sono piuttosto teorie incomplete, basate sull'osservazione e sulla logica, delle dinamiche di comportamento tra attori razionali⁶ (Scharpf 1997, 31; Bardach 2004; Barzelay 2007). Qui è necessario fare un'ulteriore premessa: i meccanismi sono stati utilizzati in letteratura per spiegare la generazione di fenomeni di livello macro (come nascono i conflitti bellici o le rivoluzioni, ad esempio); per spiegare i comportamenti individuali a partire da condizioni di livello macro (come nel caso del comportamento degli individui nella folla, o la formazione delle credenze stimulate dai gruppi di riferimento) oppure per la spiegazione di comportamenti individuali (di cui tratta la teoria sull'individualismo metodologico)⁷. In questa sede adottiamo un approccio specifico che utilizza i meccanismi per l'interpretazione delle dinamiche relazionali (ossia delle scelte, dei comportamenti e delle strategie) di attori che operano in processi concreti, caratterizzati da vincoli e opportunità e da specificità di tipo sociale e istituzionale.

Di seguito ripercorriamo, sebbene rapidamente, alcune caratteristiche della procedura di IA segnalando alcuni meccanismi utili a spiegare le modifiche nelle modalità di relazione degli attori coinvolti nel processo decisionale.

In primo luogo, l'IA europeo sottopone le proposte di un settore a un processo di confronto interno alle direzioni della Commissione: in questo modo, l'approvazione di decisioni settoriali deve passare preventivamente dal vaglio di attori non formalmente responsabili sulle questioni in oggetto. Gli IASG formalizzano il sistema di controllo interno *via* dialogo intersettoriale. Tramite questo processo si cerca di intervenire sul meccanismo di *percezione selettiva*⁸ (Dearborn e Simon 1958) tipico delle organizzazioni settoriali con soluzioni che rendono obbligatorio e ripetuto il confronto con altri soggetti portatori di interessi settoriali. L'obbligo di inte-

⁶ Utilizziamo questa definizione tra le molte offerte dalla letteratura su questo tema (Mahoney 2003). L'elaborazione teorica sul concetto di meccanismo ha infatti una tradizione di rilievo e attraversa numerose discipline: dalle scienze naturali, il concetto di meccanismo è infatti entrato a far parte della strumentazione teorica della sociologia, della psicologia sociale e cognitiva, della scienza politica e dell'economia. Questa proliferazione ne ha fatto un concetto «popolare ma impreciso», che finisce per comprendere fenomeni molto diversi tra loro: dalla scelta razionale alla rivoluzione francese, dalle forze motrici (o fattori) quali le norme sociali agli *outcomes* di processi di interazione, quali gli accordi volontari (Mayntz 2004).

⁷ Per lo sviluppo di questi argomenti si vedano ad esempio Hedstrom e Swedberg 1998, Barbera 2004.

⁸ La teoria organizzativa afferma che gli *executives* percepiscono quegli aspetti di una situazione che sono più coerenti con gli obiettivi e i compiti della propria organizzazione, cioè che l'identità organizzativa forma la loro percezione selettiva non soltanto focalizzando l'attenzione su fenomeni diversi ma anche influenzando il modo con cui essi guardano alle relazioni causali dei fenomeni che sono percepiti come congiunti.

razioni ripetute tra responsabili di settori diversi può modificare in vari modi le strategie degli attori coinvolti. In un contesto di forte rilevanza delle appartenenze settoriali, e di ripetizione dei giochi, questa procedura può sfociare in un coordinamento di tipo negativo (tutti approvano le decisioni degli altri per evitare di veder rigettare le proprie), oppure in un coordinamento positivo (nel caso siano possibili giochi distributivi), o di collaborazione, che si traduce nella ricerca di soluzioni migliori nell'interesse collettivo. In questo senso, soluzioni migliori non sono solo quelle «migliori in assoluto», tipiche della logica razionalista (peraltro, queste ultime, avendo un contenuto altamente tecnico, difficilmente possono essere confutate da altri non specialisti). In modo meno ambizioso, si tratta di ottenere soluzioni settoriali che non smentiscano altre soluzioni proposte nell'ambito di decisioni di altri settori. Quest'ultimo tipo di esito è favorito dal fatto che gli attori in gioco nel processo di IA si scambiano risorse di tipo tecnico contenutistico, su cui è basata la loro *reputazione* in quanto referenti di quello specifico settore; probabilmente l'«esame» dell'IAB mette in moto meccanismi di tipo competitivo tra gli attori in gioco. In ogni caso il controllo dello IAB agisce come un meccanismo di *actor's certification*⁹ rispetto alla capacità del proponente di trattare in modo tecnicamente qualificato le decisioni di propria competenza.

Cooperazioni negative o atteggiamenti distributivi sono inoltre scoraggiati da diversi «sistemi di allarme» contro queste eventualità, cioè l'inclusione di esperti, il confronto con gli *stakeholders*, il Segretariato generale e infine il giudizio di Consiglio e Parlamento. Questa eventualità stimola l'*anticipazione delle preferenze* dei potenziali oppositori e l'opportunità di giustificare, di fronte a diverse audience, le proposte avanzate. Si tratta di un meccanismo tipico dei sistemi di relazione complessi dove la manifestazione delle preferenze individuali tende a essere influenzata dalle informazioni sui comportamenti degli altri attori (Manski 1993, 531; Hedstrom e Swedberg 1998; Barbera 2004, 82).

La creazione di un'unità centrale referente per la qualità dell'*impact assessment* (lo IAB presieduto dal Segretariato generale) è una previsione che la letteratura riconosce come cruciale per l'esito di questo tipo di iniziative. Nel caso europeo, allo IAB possono essere attribuite varie funzioni: una riguarda il meccanismo di *performance feed-back*¹⁰ sulla qualità delle valutazioni svolte, che da un lato favorisce l'apprendimento e il coordinamento verso comuni metodi di lavoro da parte della platea di attori coinvolti, dall'altro promuove una forma di autocontrollo basata sul mantenimento della reputazione tecnica dei proponenti. Un'altra funzione dello IAB è il *riconoscimento simbolico* dell'esistenza di un problema relativo alla qualità intrinseca delle proposte. L'aspetto simbolico è rafforzato da due condizioni combinate: ne-

⁹ Il meccanismo di *actor's certification* è stato definito come il processo di «validazione degli attori, delle loro attività e delle loro pretese da parte di autorità esterne» (McAdam, Tarrow e Tilly 2001). Secondo Barzelay, questo meccanismo influenza il riconoscimento identitario degli attori e il modo con cui essi sono percepiti all'interno di una collettività di riferimento (Barzelay 2007, 534).

¹⁰ Il meccanismo di *performance feed-back* concerne la produzione, l'utilizzo e l'interpretazione dell'informazione in merito ai risultati degli sforzi effettuati alla luce di aspirazioni e obiettivi precedentemente stabiliti.

cessità di redigere un IA e giudizio di particolare impatto atteso della proposta; il corollario è che se una proposta non necessita di IA, allora non è particolarmente rilevante (e quindi può essere spuntata dal programma di lavoro della Commissione). Si tratta di una sorta di non troppo velata minaccia indirizzata a coloro che vorrebbero «svincolarsi» dall'IA. Lo IAB, formato da esperti in materie trasversali ai vari settori, produce giudizi che si fermano alla qualità formale delle valutazioni effettuate, ma giudizi negativi possono mettere in dubbio le competenze tecniche degli estensori delle medesime. Si tratta di un'eventualità decisamente poco gradevole per i funzionari delle direzioni e per i loro referenti politici.

I pareri sugli IA report accompagnano tutto l'iter della proposta e vengono pubblicati sul sito internet della Commissione. Questa previsione non è solo un requisito di trasparenza procedurale, ma agisce come meccanismo di *naming and shaming*¹¹ rispetto alla proposta, e di riflesso sui suoi estensori. Infine, il *timing* ampio ma al contempo vincolante della procedura di IA, inserito nel ciclo di programmazione e pianificazione strategica della Commissione, stimola la *pressione* alla presentazione dei risultati, rafforzando il rischio di *de-certificazione* dei proponenti.

Non dobbiamo aspettarci che tutti questi accorgimenti siano «visibili» nel corso del processo di lavoro della Commissione. Più probabilmente, il sistema sollecita strategie di anticipazione dei rischi e adattamento rispetto alle possibili obiezioni di altri attori. In questo senso, il sistema funziona se non si vede: l'eventualità che si verificano molti giudizi negativi sulle proposte sottoposte a IA dovrebbe al contrario testimoniare la disfunzionalità del sistema.

4. A COSA SERVE, E A CHI SERVE, L'IA EUROPEO?

La valutazione di impatto è collegata pressoché ovunque all'obiettivo di arricchire la dotazione informativa rilevante per il policy making, tramite valutazione degli esiti attesi di un dato intervento rispetto ad altre alternative praticabili, compresa quella di non intervenire affatto, sulla base di evidenze empiriche derivanti anche dal confronto con gli *stakeholders*.

Una delle spiegazioni più diffuse della sua utilità richiama la logica razionalista secondo la quale le decisioni vengono prese sulla base dell'analisi delle alternative sul tappeto, della comparazione dei costi e benefici di tali alternative e infine della scelta della migliore alternativa possibile, cioè quella che garantisce un migliore rapporto tra efficacia ed efficienza. Per questo è necessario che la decisione sia supportata da adeguati strumenti, tra cui le varie tecniche di analisi costi-benefici, di valutazione dell'impatto ambientale o le valutazioni dei costi standard, solo per citare alcuni degli esempi più noti. L'ipotesi che ne consegue è che la qualità tecni-

¹¹ Questo meccanismo è diffusamente discusso in Pawson 2002.

ca dell'analisi influenza la qualità delle decisioni. Molte valutazioni sull'efficacia degli strumenti di valutazione di impatto si incentrano su questo punto, spesso derivandone giudizi desolati sulla debolezza delle analisi realizzate e quindi sulla scarsa capacità di modificare la qualità delle decisioni stesse (Lee e Kirkpatrick 2006, The Evaluation Partnership 2007, Cecot et al. 2008).

Si tratta tuttavia di una spiegazione non del tutto soddisfacente, dal momento che sembra trascurare il fatto che le proposte della Commissione non «nascono» in corrispondenza della valutazione di impatto ma molto prima, frutto di precedenti lavori, negoziazioni e accordi che certamente, e soprattutto nel caso delle proposte di maggiore rilevanza politica, condizionano la «fase finale» della decisione, riducendo quindi il vincolo posto dall'IA. Questo giudizio è ad esempio sostenuto da uno studio commissionato dalla Direzione generale in materia economico-finanziaria (DG ECFIN) sulle attività di valutazione economica realizzate dalla stessa DG nell'ambito della procedura di *impact assessment* (IRS e CSIL 2007). Lo studio descrive il significativo caso della valutazione di una proposta in tema di biocarburanti promossa dalla DG AGRI. La ricostruzione della vicenda ha dimostrato che in caso di rilevanti pressioni politiche le normali procedure di analisi non vengono rispettate, con ciò riducendo la capacità della DG ECFIN di fornire il proprio contributo tecnico, volto ad assicurare la consistenza delle analisi in tema di efficienza economica delle proposte sul tappeto, e limitandone il potere di negoziazione nei confronti di altre Direzioni della Commissione. Una recente review dell'IA, realizzata dalla Corte dei Conti Europea, conferma questa ipotesi e osserva che:

L'audit ha rilevato che la Commissione non ha utilizzato le VI [valutazioni di impatto] per decidere se procedere o meno con una proposta. La decisione in merito al lancio di una iniziativa viene generalmente presa prima che venga finalizzata la relazione di valutazione d'impatto. La Commissione utilizza piuttosto la VI per raccogliere ed esaminare elementi probatori che nel corso del processo di elaborazione della politica vengono utilizzati per migliorare l'iniziativa proposta (European Court of Auditors 2010, 18).

Se ciò è vero, è lecito dedurre che solo le decisioni più semplici (quelle per le quali le variabili che incidono sulla scelta sono più limitate) possono essere condizionate dall'esito di una valutazione di impatto, mentre le «grandi decisioni» ne sono certamente escluse. L'ipotesi che la valutazione di impatto serva a influenzare la qualità delle decisioni sembra così nettamente ridimensionata.

Una seconda spiegazione fa riferimento alle caratteristiche del processo decisionale: a causa della complessità dei problemi sul tappeto, della molteplicità e ambiguità degli obiettivi e dell'incertezza rispetto agli esiti delle soluzioni possibili, la migliore strategia decisionale è quella che massimizza l'apporto delle conoscenze, competenze e sistemi di razionalità delle istituzioni e della società. Per questo, anche nell'ambito di politiche settoriali l'introduzione di processi aperti al contributo di esperti e *stakeholders* può da una parte ridurre gli errori di impostazione e i rischi dell'ignoranza, dall'altra stimolare la corresponsabilità e cooperazione verso le scel-

te da fare. Le modalità con cui è stata disegnata e «messa al lavoro» la procedura di IA europeo sembrano dare sostegno a questa ipotesi. In proposito, sono rilevanti, in particolare, gli aspetti della procedura che stimolano il confronto e l'adeguamento interno tra settori della Commissione stessa, tra cui l'organizzazione di team intersettoriali tra diverse Direzioni generali per ampliare l'apporto delle competenze specifiche già presenti nella Commissione, il presidio del Segretariato generale e il ruolo di *feed-back* svolto dallo IAB. A questi meccanismi di controllo si accompagna l'attivazione di momenti di verifica con gli *stakeholders*, così da favorire la possibilità di un controllo diffuso (modello *fire-alarm*) in caso di disfunzioni. In realtà la pregnanza di quest'ultima fonte di controllo è abbastanza limitata, dal momento che la consultazione è stata utilizzata per fornire un input alle valutazioni di impatto, mentre non ha mai riguardato le relazioni finali delle valutazioni stesse (European Court of Auditors 2010, 29).

Se l'*impact assessment* può portare vantaggi al processo decisionale, ha anche svantaggi considerevoli: costa molto in termini di risorse, e può avere anche costi politici elevati (Radaelli et al. 2008, 9). Questo è indubbiamente vero anche per la Commissione Europea: l'introduzione dell'IA ha comportato l'allestimento di un complesso sistema procedurale, che impegna i responsabili delle proposte e molti altri soggetti per oltre un anno di lavoro, esponendo loro e i relativi referenti politici al rischio, pur se poche volte verificatosi, di dover modificare radicalmente la proposta o addirittura abbandonarla. Nonostante ciò, l'IA della Commissione Europea è ormai un sistema abbastanza consolidato e, malgrado alcuni limiti e debolezze, è generalmente ritenuto una buona pratica nel panorama internazionale; questo è confermato dal progressivo consolidamento della policy di IA nonché da giudizi di merito (tra cui il citato audit della Corte dei Conti Europea, varie valutazioni interne e il parere di esperti sul tema). A questo punto la domanda è: quali sono gli attori del processo decisionale europeo che hanno favorito l'introduzione, e supportato l'implementazione, di questa procedura? Quali interessi ha colto la procedura di IA che le hanno consentito di funzionare, almeno finora?

Una risposta a tale domanda colloca l'introduzione delle procedure di valutazione di impatto nell'ambito del modello principale-agente (Johnston 2002, Posner 2001, Froud et al. 1998 cit. in Radaelli et al. 2008). In base a questa lettura, l'obbligo di predisporre valutazioni di impatto costituisce una leva a disposizione dell'istituzione che agisce da principale per recuperare parte dell'asimmetria informativa a vantaggio dell'istituzione-agente cui è stato delegato il potere di regolazione, nonché per ridurre lo spazio dell'agente di perseguire obiettivi propri, distinti o in contrasto con quelli del principale. Nel caso europeo, l'introduzione dell'IA potrebbe rappresentare un modo con cui i «principali» (gli Stati membri rappresentati nel Parlamento e nel Consiglio) agiscono per comprimere gli spazi di autonomia nelle scelte di policy della Commissione¹², che opera come loro delegato. In questo

¹² Si tratta di un'autonomia che le deriva, in primo luogo, dalla titolarità esclusiva del potere di iniziativa legislativa, in base al quale le decisioni vengono istruite e assunte in prima battuta dalla Commissione stessa prima di essere sottoposte al Parlamento o al Consiglio Europeo; in secondo luogo, dall'ampiezza e

quadro la valutazione di impatto introdurrebbe una forma di controllo, sia pure indiretto, dell'operato della Commissione basata sulla necessità di rendere trasparente e, in definitiva, di giustificare le proposte avanzate sottoponendole a molteplici forme di verifica. Tale ipotesi ha un peso soprattutto per quanto riguarda il periodo di introduzione dell'IA, che indubbiamente ha costituito una risposta allo stato di accusa in cui la Commissione versava sul finire degli anni Novanta, e che aveva condotto alle dimissioni della Commissione Santer a seguito di accuse di malversazione finanziaria. Tuttavia, nella ricostruzione della vicenda dell'IA europeo il ruolo di Parlamento e Consiglio resta decisamente in secondo piano e molto poco toccato dagli elementi di disegno della procedura. Inoltre, la citata indagine della Corte dei Conti Europea da una parte ha messo in luce che all'interno del Parlamento e del Consiglio vi è un giudizio positivo sull'utilità informativa delle valutazioni di impatto prodotte dalla Commissione, ma dall'altra ha rilevato che le stesse sono raramente oggetto di discussione nelle riunioni delle commissioni del Parlamento e dei gruppi di lavoro del Consiglio. Valutazioni di impatto da parte di altre istituzioni per modificare le proposte della Commissione si contano sulla punta delle dita: tra il 2005 e il 2008 il Parlamento ha adottato 377 atti di diritto derivato e il Consiglio 1.946; nello stesso periodo il Parlamento aveva realizzato sette valutazioni di impatto in modifica delle proposte della Commissione, e il Consiglio solo una (European Court of Auditors 2010, 25). Insomma, Parlamento e Consiglio sembrano gradire le maggiori informazioni restituite dalla Commissione tramite la procedura di IA, ma certo non agiscono da promotori o registi della policy nel suo complesso.

La ricostruzione del processo di introduzione e implementazione dell'IA europeo mette piuttosto in luce il ruolo del Presidente e del suo «braccio amministrativo», il Segretariato generale della Commissione, nel presidiare e promuovere l'intera procedura. Sembra abbastanza convincente l'ipotesi che l'introduzione dell'IA costituisca una strategia finalizzata a rafforzare il coordinamento, cioè in buona sostanza ad anticipare – prima che si manifestino all'esterno, con effetti decisamente negativi per l'immagine della Commissione – i possibili contrasti e le incongruenze derivanti dalla tutela delle posizioni e specifiche sfere di competenza che conseguono a una struttura per dipartimenti. Questa necessità è peraltro connessa a un fatto storico rilevante: l'allargamento degli Stati membri dell'Unione da 10 a 27 e la conseguente esigenza di gestire i lavori di un numero di rappresentanti in seno alla Commissione molto più elevato che in passato. La comunicazione del Presidente del 2010 sul lavoro della Commissione, che cita più volte e con forza il ruolo dell'IA e delle strutture che lo presiedono, è abbastanza chiara su questo punto:

Our workload is such that I had no difficulty in isolating 26 important portfolios, and I may of course revisit the shape of the portfolios in the course of the mandate. But

profondità delle risorse conoscitive della Commissione sui contenuti e sugli impatti delle politiche europee, che le derivano dalla competenza specifica degli staff, dal contatto con le diverse agenzie degli Stati membri che attuano le politiche europee, dalla partecipazione a policy-network chiave, dalle centinaia di comitati consultivi che gestisce oltre che dagli approfondimenti svolti per suo conto dalle società di consulenza, istituti di ricerca e Università (Nugent 2002).

our mission is not the sum of different portfolios, but a collective effort requiring the commitment of all the College to work together effectively. As President, my task is to ensure that collegiality works well: I intend to take a step further in organising the College so that our energies are focused on our collective work as a College. This note develops three themes concerning the functioning of the Commission which we discussed in our recent seminars:

- The need for prioritisation, so that we can concentrate to best effect;
- The importance of working together to develop policies in a collegiate, cross-cutting way
- The requirement for high quality in the Commission's work.

(European Commission 2010, 1)

Si tratta, in altre parole, di una strategia per l'anticipazione dei rischi di incoerenza delle decisioni della Commissione stessa, derivanti dalle mutue contraddizioni del suo processo organizzativo e decisionale. In un altro punto della comunicazione, si ricorda che la regolazione non deve solo essere di qualità, ma deve anche *dimostrare* che la Commissione lavora bene e in modo professionale («to illustrate how the Commission is working in a responsible and professional way») e che questo risultato non può essere che collegiale («It is therefore the responsibility of the College as a collective exercise») (European Commission 2010, 11). Da questo punto di vista i meccanismi introdotti dalla procedura di IA (*actor's certification*, anticipazione delle preferenze, *naming and shaming*) sono funzionali – almeno finché non si innesca un processo di assuefazione – a ottenere un maggior autocontrollo delle diverse «parti» della Commissione senza entrare nel merito della sostanza – e dei potenziali conflitti – delle loro sfere di competenza. Il rovescio della medaglia è che questo tipo di strategia è piuttosto difensiva: cercando legittimità verso l'esterno, affronta in modo tecnico elementi squisitamente politici e sembra in qualche misura rimuovere la rilevanza del conflitto per la presa di «buone» decisioni di policy.

Un'ultima riflessione più generale riguarda il tema dello studio, e delle potenzialità di trasferimento, delle «buone pratiche» in campo amministrativo. Sia la teoria sia la pratica hanno spesso richiamato l'importanza di risolvere i problemi organizzativi o affrontare i problemi pubblici guardando alle politiche, strategie e iniziative messe in atto da altri. Simon sosteneva che «il mondo là fuori è la migliore fonte di buone idee», e il fiorire di raccolte di buone pratiche in diversi campi, e le iniziative per la loro promozione, ne sono una prova evidente. Qui sosteniamo che, accanto al disegno formale delle iniziative considerate esemplari, altri due elementi debbano essere attentamente valutati. In primo luogo un'iniziativa, per quanto ben congegnata, non funziona se non ci sono attori interessati a farla funzionare, se questi non hanno risorse sufficienti a condizionare altri attori nel senso desiderato, e se non è in grado di attivare meccanismi che agevolano (cioè, rendono meno costoso) questo condizionamento.

In secondo luogo, l'analisi delle buone pratiche deve tenere conto dell'aspetto processuale di tali interventi: è molto probabile che una rappresentazione «fotografi-

ca» di un'iniziativa, magari basata sugli obiettivi dichiarati in fase iniziale, non dica abbastanza del perché l'iniziativa funziona. Adottare un punto di vista processuale (Barzelay e Gallego 2006) permette di fare un passo ulteriore rispetto alla comprensione del disegno formale (e spesso alla retorica comunicativa) di un'innovazione e di porre attenzione alle dinamiche di cambiamento, adattamento e manutenzione cui l'iniziativa è sottoposta nel corso del tempo; con il vantaggio non piccolo di vedere non solo perché essa funziona, ma soprattutto perché *continua a funzionare*.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Allio, Lorenzo (2009), *The Emergence of Better Regulation in EU*, Ph.D. Thesis, London, King's College, discussa il 3 ottobre 2008
- Barbera, Filippo (2004), *Meccanismi sociali. Elementi di sociologia analitica*, Bologna, Il Mulino
- Bardach, Eugene (2004), «Presidential Address – The Extrapolation Problem: How Can We Learn from the Experience of Others?», *Journal of Policy Analysis and Management*, 23, n. 2, pp. 205-220
- Barzelay, Michael (2007), «Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research», *Governance*, 20, n. 2, pp. 521-543
- Barzelay, Michael e Gallego, Raquel (2006), «From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change», *Governance*, 19, n. 4, pp. 531-557
- Cecot, Caroline, Hahn Robert, Renda, Andrea e Schrefler, Lorna (2008), «An Evaluation of the Quality of Impact Assessment in the European Union with Lessons for the US and the EU», *Regulation & Governance*, 2, n. 2, pp. 405-424
- Dearborn, DeWitt C. e Simon, Herbert A. (1958), «Selective Perception: A Note on the Departmental Identifications of Executives», *Sociometry*, 21, n. 2, pp. 140-144
- Dente, Bruno e Melloni, Erica (2005), «Il piano strategico come strumento di governance locale: il caso di Torino», *Amministrare*, n. 3, pp. 385-420
- European Commission (2001a), *European Governance. A White Paper*, COM(2001)428
- (2001b), *Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report*, 13 novembre 2001
 - (2002a), *Action Plan Simplifying and Improving the Regulatory Environment*, COM(2002)278
 - (2002b), *Communication from the Commission on Impact Assessment*, COM(2002)276
 - (2002c), *Consultation Document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(2002)277
 - (2002d), *European Governance: Better Lawmaking*, COM(2002)275
 - (2003), *Updating and Simplifying the Community Acquis*, COM(2003)71
 - (2005a), *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM(2005)97
 - (2005b), *Impact Assessment Guidelines with March 2006 Update*, SEC(2005)791
 - (2005c), *Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA)*, novembre
 - (2008), *Second Strategic Review of Better Regulation in the European Union*, COM(2008)32
 - (2009a), *Third Strategic Review of Better Regulation in the European Union*, COM(2009)15
 - (2009b), *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009)92
 - (2010a), *Communication from the President. The Working Methods of the Commission 2010-2014*, C(2010)1100
 - (2010b), *Smart Regulation in the European Union*, COM(2010)543
- European Court of Auditors (2010), «Impact Assessments in the EU Institutions: Do They Support Decision-making?», *Special Report n. 3*

- Hedstrom, Peter e Swedberg, Richard (1998), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press
- Impact Assessment Board (2008), *LAB Report for the Year 2007*, SEC(2008)120
- 2010, *Impact Assessment Board Report for 2009*, SEC(2009)1728
- IRS (Istituto per la Ricerca Sociale) e CSIL (Centre for Industrial Studies) (2007), *Evaluation of the Economic Evaluation Activities of the Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Final Report*
- Johnston, Jason Scott (2002), «A Game Theoretic Analysis of Alternative Institutions for Regulatory Cost-Benefit Analysis», *University of Pennsylvania Law Review*, 150, n. 5, pp. 1343-1428
- Lee, Norman e Kirkpatrick, Colin (2006), «Evidence-based Policy-making in Europe: An Evaluation of European Commission Integrated Impact Assessments», *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24, n. 1, pp. 23-33
- Mahoney, James (2003), *Tentative Answers to Questions About Causal Mechanisms*, paper presentato al meeting annuale dell'American Political Science Association, Philadelphia, 28 agosto
- Manski, Charles F. (1993), «Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem», *Review of economic studies*, 60, pp. 531-542
- Mayntz, Renate (2004), «Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena», *Philosophy of the Social Sciences*, 34, n. 2, pp. 237-259
- McAdam, Doug, Tarrow, Sidney e Tilly, Charles (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press
- Melloni, Erica (2007) «Le condizioni della governance. Quando il policy making plurale può favorire lo sviluppo del territorio», *Territorio*, n. 43, pp. 129-136
- Melloni, Erica e Pasqui, Gabriele (2009), «L'innovazione amministrativa per il policy change. Il caso del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione», in F. Butera e B. Dente (a cura di), *Change Management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, Milano, Franco Angeli, pp. 239-274
- Nugent, Neill (2002), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione Europea (2003), *Progetto interistituzionale Legiferare meglio*, 2003/C 321/01
- Pawson, Ray (2002), «Evidence and Policy and Naming and Shaming», *Policy Studies*, 23, n. 3, pp. 211-230
- Posner, Eric A. (2001), «Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis: A Positive Political Theory Perspective», *University of Chicago Law Review*, 68, pp. 1137-1144
- Radaelli, Claudio M. (1998), *Governing European Regulation: The Challenges Ahead*, European University Institute, RSC Policy Paper
- (2004), «The Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Best Practice or Lesson-drawing?», *European Journal of Political Research*, 43, n. 5, pp. 723-747
- Radaelli, Claudio M., De Francesco, Fabrizio e Troeger, Vera E. (2008), *The Implementation of Regulatory Impact Assessment in Europe*, paper preparato per il workshop ENBR, University of Exeter
- Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press

- The Evaluation Partnership (2007), *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report*
- Wegrich, Kai (2010), *Governing "Better Regulation" in Europe: The Logic, Limits of and Prospects for a "Middle-aged" Reform Policy*, CESifo DICE Report, pp. 34-41