



## # 3 / 2017

# Disciplina e controllo per uscire dal pantano normativo

24.03.2017

### L'essenziale in breve

In Svizzera il volume della regolamentazione aumenta costantemente e a un ritmo decisamente più elevato rispetto a molti altri paesi, come dimostrano anche le classifiche della Banca Mondiale e del World Economic Forum (WEF). Senza contromisure adeguate la competitività della piazza economica e la capacità concorrenziale delle imprese potrebbero farne le spese.

Il problema è noto ed esistono già oggi analisi sui bisogni, analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) o valutazioni ex-post, ma nessuna di queste misure permette di raggiungere in modo soddisfacente gli obiettivi fissati. Nuovi strumenti o il rafforzamento degli strumenti esistenti sono dunque allo studio: «sunset clause» (clausole di caducità), «one in one out», istanze di controllo indipendenti. Un valido supporto è rappresentato dalle esperienze provenienti dall'estero, dove alcune di queste misure sono già state attuate.

L'analisi dimostra che non esistono soluzioni miracolose in grado di risolvere la crescente densità normativa. La burocrazia non può essere combattuta con la burocrazia. Ma esistono dei punti di riferimento dai quali partire per migliorare la situazione. La soluzione non è da ricercare quindi in un singolo strumento, ma nella capacità di autocontrollo e autodisciplina. Sembra dare buoni risultati anche un controllo delle normative effettuato da enti indipendenti, che presentano in modo obiettivo i costi e propongono alternative. La cosa più importante, però, è fare in modo che questa lotta alla burocrazia non paralizzi le aziende traducendosi in un maggior carico dal punto di vista amministrativo, poiché questo provocherebbe più danni che benefici. Gli strumenti troppo rigidi non sono quasi mai adatti a risolvere argomenti così complessi in quanto rendono più difficile l'adattamento delle normative alle evoluzioni internazionali e, di conseguenza, non possono essere considerati un rimedio universale.

### Posizione di economiesuisse

→ L'emanazione di nuove regolamentazioni dipende dalle dinamiche innescate dalle autorità, dal Parlamento ma anche dagli attori essi stessi regolamentati. La

chiave è da ricercare quindi nell'autocontrollo: la parola d'ordine in ogni caso è disciplina.

- Le analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) costituiscono la base per tutti gli strumenti di controllo delle normative. Queste devono essere effettuate quanto prima, in modo indipendente e obiettivo, devono evidenziare i costi e valutare anche possibili alternative. Quando ciò è pertinente, le AIR dovrebbero anche proporre nuovi strumenti di controllo regolamentare.
- Le imprese e le persone a cui dovranno essere applicate le normative dovrebbero essere sistematicamente coinvolte in tutti i processi.
- La divisione dei poteri deve essere un principio base applicato a tutti i livelli. Per questo è necessario migliorare in modo sistematico e adeguato i controlli e la governance delle istituzioni, compresi ovviamente anche gli organi di regolamentazione.
- Le attuali normative dovrebbero essere messe in discussione in modo coerente, soprattutto alla luce dei nuovi sviluppi tecnologici. L'obiettivo non è tanto garantire le stesse opportunità, ma meno norme per tutti.

## Interventi necessari

→ **La densità normativa sta aumentando in modo incontrollato. Da anni la Svizzera sta perdendo posizioni nelle classifiche internazionali.**

Negli ultimi anni la spirale normativa ha assunto una velocità sempre maggiore e il numero di norme in vigore sta crescendo senza sosta. Tale evoluzione è dimostrata anche dalla classifica del WEF «Burden of Government Regulation», nella quale la Svizzera attualmente occupa una posizione meno buona rispetto a quella di alcuni anni fa, oppure dall'indice «Ease of Doing Business» della Banca Mondiale, nel quale la Svizzera negli ultimi anni ha perso costantemente posizioni, fino a occupare il 31° posto. Queste classifiche mettono in luce anche i miglioramenti relativi raggiunti da altri paesi concorrenti. Non si può quindi parlare di una tendenza a livello internazionale e il rischio è che la Svizzera continui a perdere posizioni.

→ **Gli ambienti politici hanno riconosciuto che c'è bisogno di intervenire; numerose proposte sono attualmente in elaborazione.**

In molti si sono resi conto che è necessario intervenire. Gli strumenti istituzionali attualmente esistenti e le analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) non consentono di raggiungere gli obiettivi. Per questo negli ultimi mesi sono state avanzate numerose proposte che prevedono la creazione di nuovi strumenti in grado di contrastare l'eccessiva regolamentazione (cfr. riquadro).

→ **Un'analisi più approfondita ha permesso di individuare le cause e le possibili soluzioni dal punto di vista del mondo economico.**

Molte di queste proposte vanno nella giusta direzione, ma in alcuni casi sono troppo radicali o difficili da adattare al sistema esistente. Di seguito vengono analizzate le cause della crescente densità normativa e valutate, dal punto di vista dell'economia, le possibili soluzioni di cui si sta attualmente discutendo, prendendo in considerazione sia modelli statici che dinamici.

→ **Numerosi interventi parlamentari propongono delle soluzioni volte a porre un freno alla regolamentazione.**

### Interventi parlamentari per il controllo della regolamentazione

- **Mozione 16.3543: Nuovi atti normativi federali. Introduzione del principio «one in, two out» 17.06.2016 | Magdalena Martullo-Blocher**
- **Mozione 16.3388: Progetto di legge federale per ridurre la densità normativa e agevolare lo sgravio amministrativo delle imprese 07.06.2016 | Sandra Sollberger**
- **Mozione 16.440: Basta con la sovraregolamentazione! Limitare l'internazionalizzazione del diritto, il recepimento del diritto UE e la tendenza allo «swiss finish» 06.06.2016 | Hans-Ueli Vogt**
- **Iniziativa parlamentare 16.437: Basta con la sovraregolamentazione! Limitare il numero di leggi (clausole di temporaneità 02.06.2016 | Hans-Ueli Vogt**
- **Iniziativa parlamentare 16.436: Basta con la sovraregolamentazione! Salvaguardare la libertà di decisione e il margine di manovra dei privati e delle imprese 02.06.2016 | Hans-Ueli Vogt**
- **Iniziativa parlamentare 16.435: Basta con la sovraregolamentazione! Per ogni nuova legge occorre abolirne una vecchia («one in, one out») 02.06.2016 | Hans-Ueli Vogt**
- **Mozione 16.3360: Freno alla regolamentazione per arginare i costi normativi 31.05.2016 | Gruppo liberale radicale**

- [Postulato 15.3787: Attuazione del rapporto sui costi della regolamentazione e misure di ottimizzazione](#) | 19.06.2015 Peter Föhn
- [Mozione 15.3445: Riduzione della burocrazia. Analisi indipendente dell'impatto della regolamentazione](#) 06.05.2015 | Gruppo liberale radicale
- [Mozione 15.3400: Evitare la burocrazia inutile mediante analisi efficaci del fabbisogno e dell'impatto della regolamentazione](#) 05.05.2015 | Karl Vogler
- [Interpellanza 16.3304: Evoluzione dell'attività di regolamentazione](#) 27.04.2016 | Hansjörg Knecht

## Cause della crescente densità normativa

→ **La causa principale della crescente densità normativa è la fiducia completa nella regolamentazione come soluzione a tutti i mali. La regolamentazione non è né una maledizione né una benedizione. Disciplina e autocontrollo sono quindi fondamentali per fare in modo che il numero di norme in vigore non diventi eccessivo. L'emanazione di nuove norme è sicuramente utile se mantenuta sotto controllo, ma quando prolifera in modo incontrollato si trasforma in un groviglio dannoso e soffocante.**

→ **Le dinamiche dannose messe in atto dalla politica portano costantemente all'introduzione di nuovi regolamenti sempre più vincolanti. Politica: il modo in cui (i media) gestiscono i problemi spesso porta all'emanazione in modo frettoloso di nuove norme. Ambienti amministrativi: quando si cerca la norma perfetta spesso non si fa altro che creare normative più rigide. Cittadini sottoposti alle regolamentazioni: il desiderio di tutela e mantenimento dello status quo favorisce la nascita di nuove norme.**

### Eccessive speranze

Il fattore scatenante di questo eccesso di regolamentazione è la credenza diffusa che l'introduzione di nuove norme possa risolvere ogni tipo di ostacolo. Questo atteggiamento è diffuso non soltanto nell'amministrazione, ma anche tra gli attori politici (indipendentemente dal partito), nella società e nell'economia. Il desiderio di regolamentazione è strettamente legato alla rispettiva bussola dei valori. L'eccessiva regolamentazione deriva quindi proprio da questa smisurata speranza e dalla mancanza di disciplina nei processi legislativi.

Affinché un'economia di mercato funzioni sono necessarie un certo numero di regole. Spesso esistono buoni motivi per imporre dei paletti ai soggetti che operano sul mercato. Inoltre la regolamentazione è inevitabilmente influenzata anche dalla sempre maggiore interazione a livello internazionale. In più, in alcuni casi il desiderio di regolamentazione è dettato anche da esigenze economiche: le norme, quando sono strutturate in modo attento, offrono la certezza del diritto e la sicurezza per quanto concerne gli investimenti, oltre a garantire l'uniformità a livello internazionale.

La regolamentazione diventa quindi un problema quando inizia a proliferare senza controllo, quando le leggi e le disposizioni precedenti non vengono abrogate o quando si abusa delle norme per motivi ideologici o politici. Un esempio calzante è rappresentato dal tentativo di affrontare le questioni di natura sociopolitica attraverso l'emanazione di nuove leggi: tra le varie misure attuate negli ultimi anni vi sono quelle con cui si è cercato di regolamentare gli stipendi elevati percepiti dai manager, la percentuale di donne con funzioni dirigenziali, ritenuta troppo esigua, oppure l'acquisto di immobili da parte di cittadini stranieri. Tutti questi interventi hanno ripercussioni pesanti sui cittadini interessati, ma i risultati ottenuti dalla normativa sono, nel migliore dei casi, discutibili.

### Dinamiche dannose

Un altro problema fondamentale è rappresentato dalle dinamiche politiche e dagli interessi personali dei soggetti coinvolti. In alcuni casi si tratta di dinamiche interne alla politica, all'amministrazione e ai soggetti sottoposti alle normative, altre volte sono invece dinamiche create dall'interazione di questi soggetti. Spesso, infatti, la politica e l'amministrazione rimangono nella stessa direzione di una parte dei soggetti sottoposti alle normative. Manca una vera e propria forza che faccia da contrappeso e dei sistemi che incentivino a correggere la situazione.

### Dinamiche normative all'interno del Parlamento

Spesso quando un evento suscita l'attenzione dei media, dopo poco arriva anche una proposta di regolamentazione in merito. L'attenzione dei soggetti politici di frequente non è rivolta tanto alle questioni davvero importanti, quanto a quelle percepite come più impellenti. Nonostante i buoni propositi, si giunge quindi in modo frettoloso a

delle leggi che provocano più danni che benefici. La riduzione delle norme non è un tema centrale. Riesce soltanto a sollevare domande astratte e non è in grado di far conquistare voti. Inoltre, il più delle volte i soggetti sottoposti alla regolamentazione hanno trovato un proprio equilibrio per convivere con la normativa, quindi non sono particolarmente propensi a metterla in discussione.

### Dinamiche normative nell'amministrazione

Le autorità non oppongono nessuna resistenza, al contrario. L'amministrazione ritiene che il suo compito sia definire le regole e quindi perfezionare le normative nuove ed esistenti colmando ogni lacuna. Solo raramente capita che venga messa in discussione una di queste norme. Le analisi d'impatto della regolamentazione vengono commissionate e pagate da questi stessi uffici, ma i risultati non sono poi analizzati in modo critico.

### Dinamiche normative dei soggetti sottoposti alle leggi

Non dobbiamo poi dimenticare che spesso le regolamentazioni sono espressamente volute da alcuni precisi ambiti. Non è raro, infatti, che gruppi di cittadini si battano per l'introduzione di una regolamentazione che favorisca il loro settore oppure lottino affinché una determinata normativa che li tutela o li avvantaggia non venga abolita (mantenimento delle strutture esistenti). In generale le regolamentazioni vengono percepite come fastidiose quando ci interessano direttamente, ma non quando interessano gli altri.

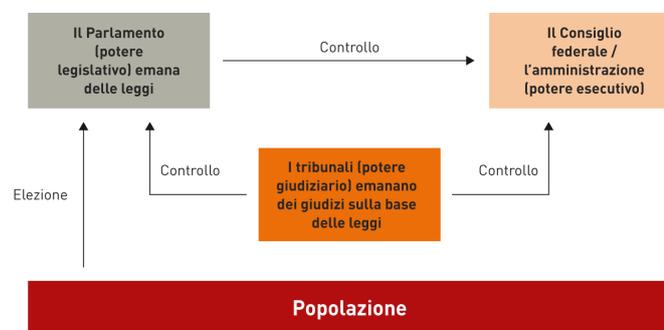
→ Purtroppo la divisione dei poteri riesce solo raramente ad arginare le dinamiche normative.

### Divisione dei poteri

Il sistema di divisione dei poteri riesce solo in minima parte ad arginare la proliferazione delle normative. Questo perché al momento dell'emanazione di leggi specifiche o dell'abrogazione di norme esistenti gli interessi del potere legislativo e di quello esecutivo sono spesso gli stessi e i tribunali non hanno modo di influire sulle decisioni. Il compito di questi ultimi infatti è quello di far rispettare la legge, non di metterla in discussione.

Grafico 1

### Separazione dei poteri



Fonte: [economieuisse](http://economieuisse.ch)  
[www.economieuisse.ch](http://www.economieuisse.ch)

→ La verifica dell'efficacia della regolamentazione è un principio stabilito dalla Costituzione, che solitamente viene applicato attraverso lo svolgimento di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). Le AIR in linea generale sono uno

### Analisi d'impatto della regolamentazione insufficienti

L'art. 170 della Costituzione federale obbliga il Parlamento a «verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione». Di conseguenza per i progetti di legge importanti sono state introdotte le cosiddette analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), progressivamente perfezionate dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Oggi la maggior parte dei progetti di legge della Confederazione è accompagnata da una stima dei costi derivanti dalla regolamentazione.

Mentre inizialmente queste stime venivano eseguite dalle autorità con una certa serietà, sembra che attualmente vengano percepite dai più come un fastidioso obbligo. Anche il Controllo federale delle finanze (CDF) ha criticato la qualità delle AIR per l'assenza di verifiche empiriche e la mancanza di esperienza delle autorità in materia di analisi economiche.

Ulteriori critiche sono mosse anche all'imparzialità delle AIR, che sono commissionate dalle autorità interessate alla norma in esame. Questo crea due problemi. Da un lato l'istituto a cui l'autorità affida lo svolgimento delle AIR non può andare oltre un ambito ben delimitato e non può agire contro gli interessi del suo committente. Dall'altro le autorità spesso giustificano i costi più elevati della normativa dando la colpa in generale alle decisioni politiche, quindi al loro incarico.

Inoltre, solitamente le AIR vengono eseguite alla fine del processo. Quindi non si ha la possibilità di apportare delle modifiche alla normativa in quegli ambiti in cui genera dei costi eccessivi. Non c'è dunque da stupirsi se i risultati delle AIR solo raramente riescono a influire sull'opinione pubblica o sulle decisioni durante il processo legislativo.

Infine, dobbiamo tornare alle dinamiche politiche: **le AIR empiriche, che offrono una stima trasparente dell'impatto e dei costi generati dalla regolamentazione, determinano dei vincoli per la politica e riducono il suo margine di manovra.**

→ **Molti eccessi di tipo normativo avvengono a livello di ordinanza o sono il risultato del lavoro delle autorità rese autonome. Il Consiglio federale disciplina troppi dettagli relativi all'applicazione delle norme nell'ambito della sua competenza. Allo stesso modo, anche gli uffici federali e le unità incaricate della regolamentazione e rese autonome, non sottoposte quindi ad alcun controllo istituzionale, fanno ricorso in modo eccessivo alle loro competenze.**

### Dinamiche incontrollate all'interno delle autorità

Spesso le leggi approvate dal Parlamento prevedono che il Consiglio federale mantenga la competenza per quanto riguarda l'emanazione di ordinanze che disciplinino le modalità di attuazione. Molte delle normative percepite come eccessive riguardano però proprio questo livello di regolamentazione. Ad esempio, l'ordinanza sulle derrate alimentari prevede diversi obblighi di dichiarazione, così come il mercato del lavoro e le prescrizioni in ambito edilizio, alle quali sono applicate una serie di disposizioni paralizzanti.

### Regolamentazione a livello di ordinanza da parte delle autorità

Anche le autorità, compresi gli uffici federali, nel momento in cui sono chiamate a elaborare un'ordinanza, tendono a fare un uso eccessivo delle competenze loro riconosciute (in modo indiretto) dal testo di legge inserendo regolamentazioni di portata molto ampia e, talvolta, anche eccessive. Non esiste un sistema di

controllo indipendente che possa verificare il senso e l'adeguatezza di queste norme.

#### **Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)**

Un altro esempio è rappresentato dalla FINMA, che tramite circolari invia delle direttive sempre molto dettagliate alle società finanziarie che devono sottostare alle sue regole. Queste direttive non sono state sottoposte al processo democratico previsto di norma per le regolamentazioni, ma per le aziende che devono rispettarle in pratica hanno carattere di legge. Inoltre, dato il rapporto di dipendenza esistente tra l'organo regolatore e i soggetti sottoposti, questi ultimi possono solo teoricamente pensare di contestare tali regole.

In questi casi occorre molto più che una certa prudenza in materia regolamentare a livello delle circolari, delle linee guida o delle ordinanze, è necessario anche un controllo da parte delle istituzioni, in modo tale che in questi casi vengano rispettati i principi base per una buona regolamentazione e di separazione dei poteri.

## Possibili soluzioni

→ Dal momento che non esiste una soluzione miracolosa, lo strumento più efficace contro la crescente densità normativa rimane la disciplina.

→ Non bisognerebbe quindi prendere in considerazione solo la strada della regolamentazione, ma iniziare a valutare maggiormente anche altre alternative, come l'autoregolamentazione.

→ Quando possibile è necessario correggere le tendenze indesiderate. Il mancato ricorso a una legge dovrebbe quindi essere considerato un successo.

→ Inoltre, per elaborare delle norme migliori potrebbe essere molto utile coinvolgere coerentemente nel processo anche i soggetti a cui tali leggi dovrebbero essere applicate.

→ Per un controllo oggettivo della regolamentazione è indispensabile poter contare anche su una stima dei costi attendibile. Le possibili lacune delle AIR possono essere colmate da un organo indipendente.

### Disciplina e autocontrollo

Non esiste un rimedio miracoloso alla crescente densità normativa. La burocrazia non può essere combattuta con la burocrazia. La soluzione più semplice ed efficace è quindi l'autocontrollo e la disciplina da parte di tutti gli attori operanti in un determinato contesto. Per uscire da questo marasma regolamentare dobbiamo capire che non sempre lo strumento giusto per contrastare una situazione indesiderata è l'emanazione di una nuova legge. Inoltre, una cattiva regolamentazione non migliora la situazione, se strutturata in modo apparentemente «equilibrato». Non bisogna mai perdere di vista l'utilità marginale nella gestione quotidiana delle politiche pubbliche. I maggiori costi per l'intera economia, infatti, spesso sono completamente sproporzionati rispetto ai vantaggi garantiti a singoli soggetti.

### Alternativa: autoregolamentazione

Spesso è possibile scegliere delle soluzioni alternative alla regolamentazione tramite leggi e ordinanze: oggi però i sistemi di autoregolamentazione, ad esempio, vengono presi troppo poco in considerazione, anche se potrebbero rendere superflue le norme statali. Nel dubbio quindi lo Stato dovrebbe sempre essere favorevole alle alternative e contrario al proprio intervento tramite normative.

### Correzione delle tendenze indesiderate

La politica o l'amministrazione dovrebbero sempre di più considerare l'abolizione o il mancato ricorso a una nuova legge come un successo, per correggere le tendenze indesiderate. I rapporti di gestione delle autorità quindi in futuro non dovrebbero suggerire nuove leggi, ma indicare in modo sistematico in quali ambiti sarebbe possibile evitare, semplificare o abolire delle normative.

### Coinvolgimento degli interessati

Coinvolgendo in modo coerente coloro che saranno interessati dalla normativa è possibile creare una norma migliore, più efficiente e quindi anche più snella. Perché questo sia possibile, però, è necessario che le autorità prendano in considerazione i risultati delle procedure di consultazione, ascoltino gli esperti del mondo economico e permettano che le loro idee confluiscono nel progetto di regolamentazione.

### Stime indipendenti dei costi

La base per garantire un controllo oggettivo della regolamentazione si fonda su delle stime d'impatto e su costi trasparenti e scientificamente fondati. Le regolamentazioni devono avere un costo definito e devono essere sottoposte a un'analisi dei benefici da parte di un organismo il più possibile indipendente, altrimenti le analisi dell'impatto della regolamentazione perdono il loro valore.

L'indipendenza è uno degli elementi più importanti perché calcolare i costi e i benefici di una normativa non è semplice. Le spese derivanti da una

regolamentazione possono essere calcolate in modo abbastanza preciso, ma stabilirne l'utilità è una vera sfida.

Due interventi parlamentari in tal senso sono già stati depositati: le mozioni 15.3445 e 15.3400.

→ **Organo indipendente: uno strumento poco costoso ed efficace per rafforzare e migliorare la separazione dei poteri.**

### **Il controllo da parte di un organismo indipendente**

L'idea di istituire un organismo indipendente richiede un maggiore approfondimento. Esso apporterebbe del valore aggiunto alla stima dei costi. Tuttavia, l'importante è che la sua creazione non generi ancora più burocrazia: i costi di questo organismo in pratica dovrebbero essere giustificati dal valore aggiunto che crea. L'organismo dovrebbe essere staccato dai principali enti esistenti, in modo tale da essere al riparo dalle questioni in agenda politica e dalla pressione dei gruppi di interesse. L'ente a cui farà capo alla fine è di secondaria importanza. Per quanto riguarda la forma è possibile prendere come modello la Commissione per la lealtà (14), la Commissione delle OPA (15) o il Sorvegliante dei prezzi, anche se ovviamente questi modelli non potranno essere ripresi nella stessa forma esatta.

Altri punti estremamente importanti da tenere in considerazione per la creazione di questo organismo sono i seguenti:

- È necessario stabilire degli **obiettivi chiari**, sulla base dei quali poter misurare i risultati raggiunti. Vi è quindi bisogno di obiettivi chiari di riduzione. Inoltre è assolutamente necessario avere sempre una visione d'insieme dei costi. Accontentarsi di trasferire dei costi al settore privato non basta.
- L'insieme dei costi provocati da una regolamentazione devono essere considerati. Vi è quindi bisogno di un **modello di calcolo riconosciuto e standardizzato**.
- L'organismo deve avere **strutture snelle**, in modo tale che i costi che genera siano più che compensati dalla maggiore efficienza della regolamentazione.

→ **Una soluzione interessante ma non applicabile a ogni contesto è quella basata sul principio «one-in, one-out».**

### **One-in, one-out**

Un modello interessante è quello basato sul «principio one-in, one-out». Per ogni nuova norma bisogna sopprimere una norma equivalente in termini di costi. Le norme dovrebbero riguardare dei temi comparabili. La variante «one-in, two-out» chiede di abrogare una norma che abbia un costo equivalente doppio rispetto a quella introdotta.

Funzionamento: Nel momento in cui viene esaminata una nuova regolamentazione, se non prima, è necessario verificare anche quali sono le norme già esistenti. In questo modo si potranno individuare le leggi non necessarie e approvarne l'abolizione. Per fare in modo che il sistema funzioni e soprattutto venga utilizzato, è necessario che le stime dei costi effettuate sulle regolamentazioni esistenti e su quelle nuove vengano eseguite in modo serio e indipendente.

Esperienze: La Gran Bretagna, il Canada, la Francia e, di recente, anche la Germania hanno introdotto degli strumenti basati sul principio «one-in, one-out» (in alcuni casi anche one-in, two-out). Date le notevoli differenze per quanto riguarda il metodo di calcolo dei costi, la struttura, i principi e le istanze di controllo, al momento non è

possibile avere dei feedback affidabili.

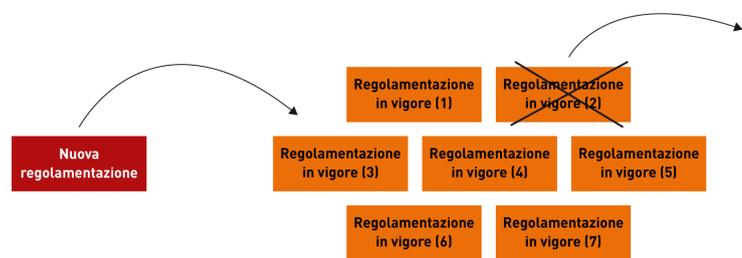
Vantaggi: l'amministrazione è costantemente obbligata ad analizzare le normative esistenti e a controllarle. Il numero di norme non può crescere ulteriormente.

Svantaggi: esiste però il rischio che i costi non pesino più sull'amministrazione ma vengano riversati sull'economia privata.

Valutazione globale: questo principio non potrebbe essere applicato a tappeto ma soltanto a singoli progetti di regolamentazione o in determinati settori.

## Grafico 2

### Principio «one in, one out»



Fonte: economiesuisse  
www.economiesuisse.ch

→ **Le clausole di temporaneità potrebbero servire solo in parte a limitare l'ondata di normative.**

### Clausole di temporaneità

Le clausole di temporaneità sono basate sull'idea di fissare una scadenza delle normative. Se allo scadere di un determinato periodo la norma non viene nuovamente confermata, questa decade automaticamente.

Funzionamento: l'amministrazione controlla le scadenze e a intervalli regolari chiede al Parlamento di confermare le normative che presentano una clausola di temporaneità. Questo tipo di strumento in linea di massima, e almeno in parte, viene già utilizzato in Svizzera (politica congiunturale, legge sui sussidi, diritto ambientale), ma non in modo sistematico.

Esperienze: le clausole di temporaneità sono già note da tempo negli USA con il nome di «sunset clause» e l'esperienza dimostra che queste possono avere aspetti sia positivi che negativi. Spesso infatti queste clausole di temporaneità non sortiscono l'effetto desiderato, in quanto le leggi a cui sono applicate non vengono discusse in parlamento, ma semplicemente approvate in modo sistematico. Quindi, invece di ridurre il dispendio di energie, lo aumentano. All'interno dell'UE e in alcuni Stati membri (ad es. in Germania) si sta tentando di inserire questa clausola di temporaneità all'interno di alcune leggi.

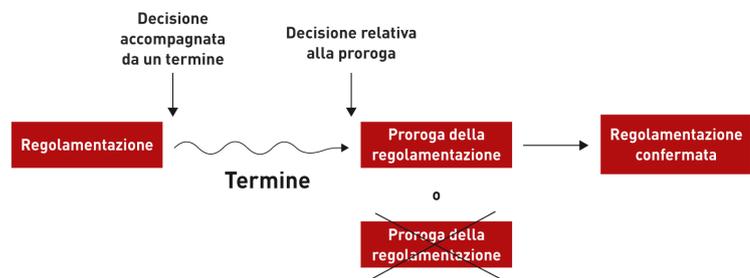
Vantaggi: le regolamentazioni non vengono definite una volta per tutte, ma devono essere nuovamente discusse regolarmente.

Svantaggi: la certezza del diritto ne risente. Inoltre vi è il rischio che questo tipo di misura aumenti il lavoro amministrativo necessario per la proroga (ripetuta) della stessa legge. Inoltre, discutendo nuovamente degli stessi temi, i compromessi politici potrebbero essere messi a rischio.

Valutazione globale: le clausole di temporaneità potrebbero servire solo in parte a limitare l'ondata di normative. In alcuni ambiti, come quelli in cui lo sviluppo tecnologico a livello internazionale è particolarmente rapido, un meccanismo istituzionalizzato di questo tipo potrebbe avere senso.

### Grafico 3

#### Clausole di caducità



Fonte: economiesuisse  
www.economiesuisse.ch

→ Una soluzione non semplice, senza effetti collaterali è rappresentata dal blocco del personale dell'amministrazione.

#### Blocco del personale dell'amministrazione

Da un punto di vista politico-finanziario la richiesta di limitare i costi dell'amministrazione pubblica è legittima. Obbligandola a essere più efficiente, infatti, l'amministrazione potrebbe essere costretta a rinunciare a dei progetti di regolamentazione inutili. Questo blocco dovrebbe però essere attuato parallelamente a tutti i livelli, quindi a livello federale, cantonale e comunale, altrimenti il problema si sposterebbe soltanto da un organo all'altro. Per lo stesso motivo, quindi, bisognerebbe anche impedire che gli oneri amministrativi o l'elaborazione delle normative specifiche venga semplicemente affidata a consulenti esterni o all'economia privata. Inoltre, non si può escludere che una carenza di risorse possa portare non tanto a una riduzione della regolamentazione, quanto a un peggioramento della sua qualità.

→ Per arginare il proliferare delle regolamentazioni possono essere previsti anche degli strumenti di maggiore portata, che richiedono un maggiore adeguamento al sistema. Uno di questi è rappresentato dall'introduzione di un sistema per frenare la regolamentazione, che impone un onere complessivo massimo.

#### Onere complessivo massimo

Esistono anche ulteriori strumenti più dinamici che richiedono un adeguamento maggiore al sistema esistente. Tra questi vi è l'idea di introdurre un sistema di controllo dell'onere normativo, che funzioni in modo analogo al freno posto all'indebitamento <sup>[1]</sup> e quindi stabilisca un onere amministrativo massimo tollerabile per le aziende. Nel caso in cui non si riescano a raggiungere gli obiettivi stabiliti, i progetti di regolamentazione devono essere fermati fino a quando non verranno trovate delle soluzioni che permettano di soddisfare tali obiettivi. Anche l'UE ha già introdotto delle misure strutturate in modo simile, in modo tale che l'onere

amministrativo connesso all'implementazione dei regolamenti dell'UE venga ridotto del 25%.

## Conclusioni: posizione degli ambienti economici

→ **L'aumento della regolamentazione ha varie cause, per questo non esiste un'unica soluzione miracolosa che possa far superare questa ondata di normative. La misura più efficace, però, è anche quella più semplice, ovvero una maggiore disciplina a livello politico. L'introduzione di nuovi strumenti rigidi non servirebbe a ridurre la complessità. Vi è bisogno di un ventaglio di serie soluzioni mirate a migliorare la situazione attuale. Una misura che potrebbe dare buoni risultati è l'introduzione di un organismo indipendente incaricato di valutare le AIR già elaborate.**

Il proliferare delle regolamentazioni ha varie cause. Indipendentemente dalle modifiche a livello istituzionale che possono essere effettuate, la misura che promette di garantire i risultati migliori è sicuramente una maggiore disciplina, oltre al fatto di riconoscere che le normative non possono rappresentare sempre la soluzione a qualsiasi problema. Nel momento in cui viene presentata una proposta, al contrario, sarebbe necessario valutare se esistono delle alternative prima di ricorrere all'introduzione di nuove leggi. La domanda da cui partire è in che misura la nuova regolamentazione proposta sia migliore rispetto alle altre alternative possibili e, in particolare, all'autoregolamentazione. Nel momento in cui, poi, si decide che è davvero necessario introdurre una nuova norma è opportuno fare in modo che questa influenzi il meno possibile l'attività delle imprese. Nel caso in cui non sia possibile ottenere questi risultati o i mezzi scelti non siano adeguati, bisogna rinunciare all'introduzione della legge.

Interrompere le dinamiche che attualmente caratterizzano l'introduzione di nuove normative è difficile. Le esperienze realizzate all'estero dimostrano che quando si desidera introdurre dei nuovi strumenti volti ad abrogare le normative esistenti non si può puntare tutto su una sola carta. Bisogna adottare un approccio più ampio e generale. Quando si affrontano questioni riguardanti le normative spesso è necessario trovare un accordo tra molti interessi diversi e, in parte, divergenti. L'utilizzo di strumenti troppo rigidi, orientati unicamente a evitare l'introduzione di nuove norme o concentrati principalmente sui costi connessi, non permetterebbe di adeguarsi a questa complessità. Vi potrebbe essere addirittura il rischio che questi automatismi creino nuovi problemi, maggior lavoro amministrativo e che quindi siano controproducenti.

Le analisi d'impatto della regolamentazione sono utili, ma devono essere condotte in modo serio e da organi indipendenti. Sarebbe sufficiente un intervento piuttosto ridotto per ottenere un notevole miglioramento: l'introduzione di un organismo indipendente, che sia immune dalle agende politiche dell'attività quotidiana e non subisca le pressioni dei gruppi di interesse.

## Allegato: esempi stranieri

→ Cinque Stati europei hanno già introdotto delle commissioni indipendenti per lo snellimento della burocrazia.

### Organismi di controllo indipendenti all'estero

In diversi paesi si stanno facendo vari tentativi per riuscire a tenere maggiormente sotto controllo la regolamentazione. In alcune nazioni sono già state introdotte misure basate sulle «clausole sunset» o sul principio «one-in, one-out». In Europa cinque paesi hanno già istituito degli organismi indipendenti il cui compito è favorire lo snellimento della burocrazia e migliorare la regolamentazione, ovvero:

- l'Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) nei Paesi Bassi;
- il Nationaler Normenkontrollrat (NKR) in Germania;
- il Regulatory Policy Committee (RPC) in Gran Bretagna;
- il Better Regulation Council (Regelrådet) in Svezia;
- il Regulatory Impact Assessment Board (RIAB) nella Repubblica Ceca.

Tutti questi comitati, insieme, sono conosciuti anche con il nome «RegWatchEurope» e hanno il compito di vigilare e fornire la propria consulenza ai rispettivi governi. Questi organismi si occupano della regolamentazione intelligente in generale, ma anche degli oneri complessivi generati dalla legislazione, compresa, in particolare, la riduzione degli oneri amministrativi.

Una caratteristica comune a tutti questi comitati è la loro struttura snella. L'NKR (Germania) e il Regelrådet (Svezia) hanno otto membri, mentre l'Actal (Paesi Bassi) ne ha soltanto tre. Inoltre, sono supportati da un segretariato.

Sebbene ognuno abbia compiti e mandati diversi, tutti si occupano del controllo (ex ante) dei nuovi progetti di regolamentazione. Di seguito analizzeremo nel dettaglio tre di questi comitati.

→ Il consiglio nazionale per il controllo normativo dei Paesi Bassi, l'ACTAL, svolge un ruolo molto importante nel processo legislativo. La sua struttura è snella e il suo lavoro ampiamente accettato.

### Paesi Bassi: Adviescollege toetsing regeldruk (Actal)

Il consiglio nazionale per il controllo normativo dei Paesi Bassi, **Actal**, è stato fondato nel 2000 ed è un comitato indipendente che partecipa alle decisioni politiche. Il suo compito è ridurre i costi burocratici per le aziende e i cittadini. Actal mette in luce quelli che saranno gli effetti delle decisioni politiche e fornisce la propria consulenza nella scelta dell'alternativa migliore dal punto di vista dei costi per raggiungere gli obiettivi prestabiliti. Nel suo lavoro, quindi, Actal valuta i programmi annuali dei ministeri. Inoltre, in caso di temi che richiedono una particolare attenzione, Actal fornisce la propria consulenza, esegue in modo autonomo ulteriori ricerche e prende l'iniziativa.

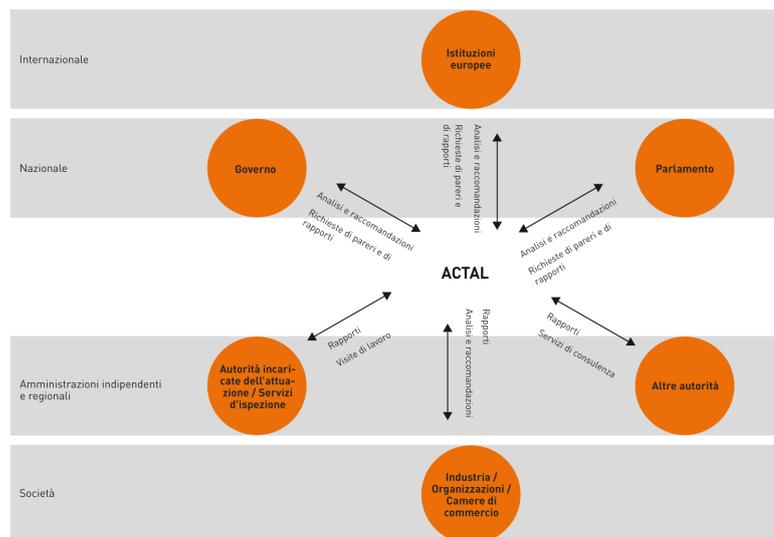
Tutte le proposte, comprese le iniziative parlamentari, che impongono oneri burocratici per le aziende e i cittadini, devono essere visionate da Actal. Al momento della presentazione della loro proposta, i ministeri sono tenuti anche a presentare un rendiconto degli oneri burocratici e dei possibili approcci alternativi alla regolamentazione. Le autorità governative in questa fase sono quindi tenute a mettere a disposizione tutte le informazioni rilevanti. Actal analizza poi i calcoli e le considerazioni fatte da esperti del settore e fornisce suggerimenti per migliorare la

proposta oppure può anche consigliare di ritirarla. Tutti questi consigli però non sono vincolanti. Al termine del proprio lavoro l'organismo pubblica il cosiddetto «Actal-advice», che viene inoltrato ai ministri e ai parlamentari normalmente entro quattro / otto settimane al massimo. Oltre a svolgere questa procedura formalizzata, Actal è a disposizione dei vari organismi anche come interlocutore in grado di fornire informazioni e consulenze.

Il comitato è composto da tre membri indipendenti e dispone di un segretariato con 12 collaboratori. Actal collabora a stretto contatto con il ministero delle finanze e il ministero degli interni. Il legame con i membri del gabinetto, la rigida procedura di controllo delle proposte di legge, il supporto dei ministeri e la sua capacità di fare pressione sul parlamento, sui media e sui gruppi di interesse, fa sì che Actal sia in grado di contrastare le resistenze alle riforme, per garantire una migliore legislazione e la riduzione dei costi della burocrazia. Il comitato consultivo collabora anche con organizzazioni nazionali e internazionali, comprese le organizzazioni omologhe citate presenti nelle altre nazioni europee.

#### Grafico 4

#### Livelli di collaborazione del Controllo olandese delle norme ACTAL



Fonte: economiesuisse  
www.economiesuisse.ch

→ Il Normenkontrollart: la risposta tedesca ad Actal.

#### Germania: Nationaler Normenkontrollrat (NKR)

Anche in Germania negli ultimi anni si sta lavorando per ridurre i costi della burocrazia. Nel settembre 2006 è stato fondato il **Normenkontrollrat (NKR)**, un organismo di controllo indipendente sul modello di quello olandese (Actal), il cui obiettivo principale era valutare, con l'ausilio di un modello dei costi standard retroattivo, il carico burocratico attraverso l'obbligo di informazione e di reporting. L'NKR è composto da dieci membri onorari, che su proposta del governo federale vengono nominati dal presidente federale tedesco. Nella propria attività l'NKR è indipendente ed è tenuto unicamente a rispettare l'incarico stabilito nella legge che ne sancisce la sua istituzione. Prima che il parlamento approvi una normativa, l'NKR

controlla le stime elaborate dai ministeri per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie per i cittadini, l'economia e l'amministrazione, ma anche la comprensibilità e la plausibilità di tali norme. I costi annuali e una tantum attesi vengono quindi esaminati alla lente. L'NKR verifica anche che lo scopo e la necessità di una normativa siano comprensibili, se esistono delle alternative, se deve essere fissata una scadenza della norma, se esistono dei modi per semplificarla e se sia conforme al diritto dell'UE. Talvolta il mondo economico tedesco critica questo organismo affermando che non possiederebbe le necessarie competenze per svolgere la propria attività (per questo numerose leggi non vengono sottoposte al suo controllo) e che la sua attività di consulenza sarebbe limitata. L'NKR verifica soltanto il 30% circa dei progetti di legge e nelle sue valutazioni non può effettivamente considerare tutti i possibili costi derivanti. Questo organismo, poi, viene anche criticato perché la misurazione dei costi della burocrazia avrebbe creato ancora più burocrazia avendo dato vita a nuovi organismi e moduli da compilare e perché il semplice rilevamento dei costi burocratici non servirebbe a ridurre la burocrazia stessa.

→ Anche all'interno dell'UE si sta lavorando per «legiferare meglio».

#### **UE: legiferare meglio**

A livello dell'UE esiste un accordo interistituzionale dal titolo «Legiferare meglio». I progetti e le iniziative legislative europee fin dall'inizio devono essere strutturate in modo tale che gli obiettivi a cui si ambisce possano essere raggiunti riducendo al minimo i costi. Questo approccio dovrebbe fare in modo che la politica europea sia applicata e controllata in modo aperto e trasparente e ottenga il giusto sostegno grazie al coinvolgimento delle parti interessate. Per garantire l'efficacia delle misure dell'UE la Commissione europea analizza l'impatto previsto ed effettivo dell'attività politica e legislativa.

#### **Impact Assessment Institute**

Nel 2015 è stato quindi fondato l'**Impact Assessment Institute**, un istituto privato completamente indipendente. Il suo compito è quello di elaborare in modo indipendente e scientifico analisi sulla regolamentazione e sulle proposte di legge in senso lato. Nel maggio 2016 l'istituto è stato costituito formalmente come fondazione ai sensi del diritto belga.

→ In Gran Bretagna troviamo gli **Impact Assessments** del comitato indipendente **Regulatory Policy Committee**

#### **Gran Bretagna: Regulatory Policy Committee (RPC)**

Il **Regulatory Policy Committee (RPC)** è stato fondato nel 2009, è un organismo indipendente e il suo compito è controllare le misure di regolamentazione proposte. Nel 2012 l'RPC è stato trasformato in una commissione consultiva indipendente e non legata all'amministrazione, assumendo quindi una funzione permanente e definita in modo chiaro all'interno del governo. Tuttavia rimane un organismo non ufficiale e quindi può operare in modo indipendente dai ministeri. L'RPC analizza la qualità delle analisi e dei documenti che accompagnano le proposte di modifica della regolamentazione. Inoltre, controlla se i costi e i risparmi stimati dalle autorità e derivanti da una modifica della regolamentazione sono corretti. Sulla base di queste verifiche viene quindi deciso se è possibile procedere a una proposta concreta.

Quando le autorità propongono una nuova normativa, tale proposta dev'essere accompagnata da un impact assessment (IA) standardizzato. Nell'ambito di questa analisi, i rischi sono evidenziati e i costi e i vantaggi legati a una regolamentazione sono stimati e verificati. L'analisi d'impatto deve spiegare in modo chiaro quale sia il problema che le autorità intendono affrontare con questa norma, in che modo si intende contrastare il problema e quali sarebbero gli effetti della proposta. L'RPC quindi fornisce alle autorità un parere sulla qualità delle analisi e dei giustificativi dell'analisi d'impatto. Sulla base di questa valutazione il ministero responsabile può decidere se andare avanti con la regolamentazione o meno.

L'RPC svolge un compito importante anche in relazione alla procedura «one-in, one-out o one-in, two-out». Anche in questo caso l'RPC verifica le analisi d'impatto e quindi i costi derivanti dalla nuova regolamentazione.

- 
1. Il freno all'indebitamento è una misura che ha dato il titolo a un emendamento costituzionale della Confederazione Svizzera, approvato in votazione popolare il 2 dicembre 2001. È una norma di tipo fiscale emanata a livello federale e attraverso la quale il risultato di bilancio (corretto dalle variazioni cicliche) funge da valore di riferimento.