

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LXXXIII**

n. **3**

R E L A Z I O N E

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELL'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

(Anno 2014)

(Articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246)

**Presentata dal Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei ministri
(DE VINCENTI)**

Trasmessa alla Presidenza il 30 aprile 2015

PAGINA BIANCA

INDICE

1. PREMESSA	Pag.	5
2. IL CONTESTO EUROPEO	»	12
2a) Le nuove strategie europee per la qualità della regolazione ..	»	12
2a1) Il programma REFIT e i <i>fitness check</i>	»	14
2a2) Lo stato di attuazione del programma REFIT: la COM(2014)368 « State of Play and Outlook »	»	16
2a3) SBA, TEST PMI e condizionalità nella Programmazione europea dei fondi SIE 2014-2020	»	18
2b) La qualità della regolazione nel semestre di presidenza italiana dell'UE	»	23
2b1) Il DEBR Meeting	»	23
2b2) Le « conclusioni sulla smart regulation » del Consiglio Competitività	»	24
2b3) Partecipazione alle attività di REFIT	»	27
3. IL CONTESTO NAZIONALE	»	28
3a) La valutazione della regolazione nelle amministrazioni centrali	»	28
3a1) Riferimenti introduttivi	»	28
3a2) Applicazione da parte delle amministrazioni	»	34
3b) La valutazione della regolazione nelle Autorità indipendenti e nelle Regioni	»	46
3b1) Autorità indipendenti	»	47
3b2) Regioni	»	77
3c) Consultazioni	»	81
3d) Il nuovo nucleo di valutazione della regolazione presso il DAGL	»	84
3e) Attività di verifica e valutazione sugli oneri amministrativi ..	»	87
4. QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE E GOVERNANCE MULTI-LIVELLO: L'ESPERIENZA DEL POAT-DAGL	»	88
4a) Il POAT DAGL - Organizzazione e finanziamento	»	88

4b) Il POAT DAGL - Obiettivi generali della prima fase del progetto	Pag.	90
4c) La seconda fase del POAT DAGL: il Test MBMI e il Test d'idoneità	»	92
4d) I risultati del POAT DAGL	»	93
4d1) <i>Governance</i> multilivello e diffusione di metodologie, conoscenze e competenze	»	93
4d2) <i>Accountability</i> e <i>open government</i> : sviluppo della piattaforma informatica a supporto dei processi di <i>better regulation</i>	»	94
4d3) <i>Capacity building</i> e qualità dell'amministrazione nelle regioni convergenza	»	95
5. CONSIDERAZIONI FINALI	»	98
ALL. A - La qualità della regolazione nel contesto europeo e internazionale: sviluppi 2014.		
ALL. B - La qualità della regolazione nelle Regioni.		
ALL. C - Relazioni VIR predisposte dalle Amministrazioni centrali.		

1. PREMESSA

L'anno 2014 ha segnato per l'applicazione degli strumenti di qualità della regolazione ed, in particolare, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), un apprezzabile passo in avanti, certamente favorito dall'esperienza maturata dalle componenti chiamate ad operare nello specifico settore. Va altresì segnalato, come sicuro elemento di stimolo e di positività, un più incisivo interessamento manifestato nelle sedi parlamentari, laddove è stato più volte posto l'accento sulla necessità che ogni iniziativa legislativa di provenienza governativa fosse provvista della menzionata relazione, a garanzia e testimonianza di uno studio approfondito sull'incidenza degli effetti delle disposizioni in via di introduzione sulla collettività.

L'anno si è infatti aperto con un intervento della Presidenza della Camera dei Deputati, volto a invitare il Governo, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, a corredare tutti i provvedimenti da esso promanati, ed in particolare i disegni di legge di conversione dei decreti legge, con l'analisi di impatto della regolamentazione, definito come "un rilevante ausilio all'attività degli organi parlamentari ed, in particolare, allo svolgimento dell'istruttoria legislativa". L'invito era occasionato dalla constatazione che i decreti leggi sono normalmente sprovvisti di AIR in ragione del carattere di urgenza che li contrassegna (ciò che non pregiudica l'allegazione in momenti successivi, nel corso dei lavori parlamentari di conversione) ma ad un'attenta lettura dell'invito è agevole argomentare che la Presidenza della Camera abbia inteso suggerire una generale, maggiore attenzione verso gli strumenti della qualità della normazione.

In sede parlamentare, in sostanza, si è voluto porre un freno alla tendenza generalizzata delle amministrazioni di considerare il decreto legge esentato *ex lege* dall'allegazione dell'AIR perché rientrante nei "casi straordinari di necessità ed urgenza" cui si fa riferimento nell'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, recante "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246", ma, in realtà, né la legge primaria (l'art. 14, comma 8, dispone che "il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR") né il regolamento di attuazione opera questa identificazione. Per recuperare questa innegabile criticità, è intervenuta la pronuncia parlamentare, su cui il DAGL

—che è chiamato ad esprimersi di volta in volta sulle richieste di esenzione— ha esposto per il tramite del Capo del Dipartimento *pro tempore* la propria condivisione, nel corso di un'audizione resa di fronte alla Commissione parlamentare per la semplificazione, nella seduta del 6 novembre 2014¹. Contestualmente, il DAGL ha intrapreso un'azione di controllo più serrato sulle richieste di esenzione per motivi di necessità ed urgenza, limitandone l'accoglimento alle fattispecie sorrette da congrua giustificazione ed, in ogni caso, in conformità alle indicazioni del Parlamento, esclusivamente a monte dei lavori parlamentari di conversione.

L'iniziativa della Presidenza della Camera trae le premesse dal parere reso dal Comitato per la legislazione nella seduta del 9 gennaio 2014, nel corso dei lavori di conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, *“Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”*. La relatrice Businarolo ha constatato che il provvedimento non era corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), era sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ed alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione era allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla. Nel dibattito che ne è seguito è stato proposto (Balduzzi) che *“di interessare la Presidenza della Camera affinché provveda a sensibilizzare il Governo riguardo alla necessità di assumere iniziative volte all'effettuazione in via sistematica delle relazioni in questione, provvedendo, in particolare, in caso di disposta esenzione, alla loro successiva, tempestiva elaborazione e produzione ai fini dell'esame parlamentare”*.

In aderenza a tale visuale, nel corso del 2014 ogni provvedimento governativo con carattere d'urgenza sottoposto al vaglio delle Camere è stato corredato della Relazione AIR, ancorché prodotta non contestualmente alla presentazione dell'iniziativa, ed il Comitato per la legislazione, in sede di esame di provvedimenti sprovvisti di tale documento in presenza di motivata richiesta di esenzione, ha accertato l'inserimento, nella relazione illustrativa, delle

¹ Cfr. Seduta n. 3 di Giovedì 6 novembre 2014: Audizione del Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonella Manzione (ai sensi dell'articolo 143, comma 2. del Regolamento della Camera dei deputati): *“...la mia breve esperienza già dimostra che vi è la tendenza a far sì che il decreto-legge equivalga a mancanza di AIR. È ovvio che alla giusta esigenza di fronteggiare un'emergenza anche economica si risponda con un testo che qualitativamente non possiede sempre i requisiti che, viceversa, una buona relazione AIR garantirebbe. La nostra prima risposta dovrebbe essere, anzi deve essere quella di riportare necessariamente alle regole, anche laddove l'eccezionalità dello strumento potrebbe indurre a pensare, e di fatto è stato così, che le regole non si debbano rispettare de plano”*.

indicazioni sintetiche sostitutive, ai sensi dell'art. 9, comma 3, del DPCM 11 settembre 2008, n. 170². Non si evidenziano, nel corso del 2014, enunciazioni dalla connotazione particolarmente critica quali quelle che si rinvenivano in taluni dei pareri resi in epoca precedente³.

La particolare attenzione degli organi parlamentari nei confronti della documentazione sulla qualità della regolazione è stata anche manifestata in occasione dell'attività di sindacato ispettivo, come dimostrato dalla presentazione della mozione 1/00509 a firma Tabacci ed altri parlamentari rappresentanti di tutti i gruppi, discussa nella seduta dell'Assemblea n. 248 del 18 giugno 2014 ed approvata dal Governo per il tramite del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La mozione -che compendia il contenuto di altre mozioni tra le quali una specificamente appuntata sul tema della qualità della regolazione (mozione 1-00493 a firma Balduzzi ed altri, ritirata perché inglobata nella mozione in discussione⁴)- impegna il Governo a rendere operanti e a rafforzare, per quanto di

² Es.: parere reso nel corso dei lavori di conversione in legge del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero, laddove il Comitato constata che il disegno di legge di conversione è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e rileva che la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà simmetricamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento.

³ In alcuni pareri il Comitato si limitava ad evidenziare l'assenza dell'analisi di impatto della regolamentazione e la presenza, nella relazione di accompagnamento, di una "tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla", es.: parere espresso il 12 giugno 2013 in sede di conversione in legge del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale; parere espresso il 23 ottobre 2013 in sede di conversione in legge del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione; parere espresso il 19 dicembre 2013 in sede di conversione in legge del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali e a favorire lo sviluppo delle aree interessate. Ovvero constatava la mancanza della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). "senza che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 del 2008" (parere reso in sede di conversione del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015. Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE).

⁴ Per la parte qui di interesse, la mozione 1-00493, partendo dal presupposto che "è nota la modesta applicazione dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi dell'impatto della regolamentazione da parte delle strutture ministeriali...", impegna il Governo "a effettuare una revisione della disciplina concernente l'analisi tecnico-normativa, l'analisi di impatto della regolazione e la verifica dell'impatto della regolazione secondo i principi delineati in premessa, utilizzando tutti i poteri di autoregolamentazione riconosciutigli dalla legge e armonizzando tali interventi con le iniziative in corso di revisione dei regolamenti delle Camere, e in particolare a: a) intervenire sulla procedura di formazione dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolazione, eventualmente anche istituendo una struttura interministeriale autonoma di assistenza agli uffici

competenza, le disposizioni già vigenti in materia di qualità della legislazione, di redazione dell'analisi di impatto della legislazione, dell'analisi tecnico-normativa, nonché di verifica dell'impatto della regolamentazione, a tal fine *"intervenendo sulla disciplina della verifica dell'impatto della regolazione, sia prevedendo che la suddetta verifica sia elaborata sulla base dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolazione, sia riordinando le competenze e le procedure per la sua esecuzione, eventualmente considerando la possibilità, in collaborazione con le Camere e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, di incaricare di tali adempimenti una struttura tecnica formata da componenti di nomina sia governativa sia parlamentare e regionale, configurata in modo tale da poter anticipare in via sperimentale quanto previsto dai progetti di revisione costituzionale all'esame del Senato della Repubblica in ordine alle funzioni di valutazione delle politiche pubbliche da attribuirsi alla seconda Camera; ad avviare, insieme al Parlamento e in collaborazione con le regioni e le autonomie locali, un percorso di elaborazione di una disciplina organica concernente le procedure di consultazione e dibattito pubblico, esperibili sia in sede di produzione normativa che in sede di amministrazione attiva"*.

A parte l'incremento delle allegazioni delle relazioni AIR ai provvedimenti sottoposti all'attenzione delle Camere, va anche sottolineato che nel 2014 si è registrato un generale miglioramento nella qualità delle stesse, oltre che una loro maggiore aderenza al modello previsto dal DPCM 11 settembre 2008, n. 170, in particolare negli ultimi mesi dell'anno, in corrispondenza dell'attivazione del nucleo di verifica istituito presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri – DAGL (di cui di parlerà diffusamente al paragrafo 3d): miglioramento che, a dire il vero, già cominciava a manifestarsi nell'anno precedente grazie all'esperienza messa a frutto dagli addetti ai lavori, come è stato rilevato dal Capo del Dipartimento medesimo nel corso della citata audizione.

legislativi dei diversi ministeri, facente capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed esclusivamente incaricata di monitorare *in itinere* la qualità dell'attività normativa ministeriale, collaborando a questa sotto il profilo dello svolgimento degli adempimenti richiesti dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi di impatto della regolazione, in modo da anticipare il più possibile l'intervento delle valutazioni ad essi coesenziali e da rendere contestuale l'elaborazione dell'intervento normativo con il controllo della sua qualità; *b)* rinforzare il controllo di adeguatezza delle relazioni concernenti l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolazione, eventualmente anche attribuendo le funzioni di controllo relativo al corretto svolgimento degli adempimenti predefiniti ad un'unità indipendente di esperti...".

Ciò posto, si segnala che nel corso del 2014 non sono intervenute modificazioni all'assetto ordinamentale della materia, che resta impostato sulle linee tracciate dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 -con le modificazioni apportate dalla legge 11 novembre 2011, n. 180- dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013, recante "*Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di Relazione AIR, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246*" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 12 aprile 2013, n. 86), ed infine dal D.P.C.M. 25 gennaio 2013 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 16 aprile 2013, n. 89), recante "*Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai sensi del comma 3 dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180*".

Tale ultimo provvedimento, giova ricordare, è stato varato a seguito della previsione di cui al comma 5-bis dell'articolo 14 della richiamata legge n. 246/2005, introdotto dall'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 180/2011, il quale dispone che l'AIR tenga conto della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Il provvedimento disciplina, allo scopo, i criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi derivanti da oneri informativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese (le metodologie da seguire per la stima sono articolatamente indicati nell'allegato che forma parte integrante del decreto). La normativa si applica a tutti gli schemi di atti normativi del Governo per i quali è prevista l'effettuazione dell'AIR, nonché agli atti normativi non sottoposti ad AIR, per i quali le amministrazioni utilizzano i criteri di cui al DPCM stesso per la stima e la quantificazione degli oneri amministrativi introdotti o eliminati.

Se nel contesto nazionale non si sono registrate innovazioni nell'anno di riferimento, ben altro va segnalato per quanto riguarda il contesto europeo.

L'Unione europea dedica da anni crescente attenzione alle politiche di *better* (o meglio, "*smart*") *regulation*. La Commissione europea, nell'anno conclusivo del suo mandato⁵, ha presentato il bilancio delle proprie azioni, in particolare nell'ambito del Programma REFIT, sottolineando il proprio impegno e i risultati raggiunti in termini di riduzione degli oneri eccessivi della legislazione europea. La nuova Commissione Juncker, sin

⁵ Commissione Barroso II, il cui mandato è terminato il 31 ottobre 2014. Ad essa è succeduta la Commissione Juncker, in carica dal 1° novembre 2014.

dall'inizio del suo mandato, ha dato dimostrazione di mettere la “*smart regulation*” al centro dell'azione dell'Esecutivo dell'Unione, per la prima volta affidando il portafoglio della qualità della regolazione al suo Primo Vice Presidente⁶ e annunciando una nuova agenda per la *better regulation* nel 2015. Analoga rilevanza rivestono le indicazioni sul medesimo tema espresse dal Consiglio europeo nelle Conclusioni del 26-27 giugno 2014 in cui, nel valutare positivamente l'attuazione del programma *Refit* da parte della Commissione e delle altre istituzioni UE, il Consiglio ribadisce che la qualità della regolazione deve rimanere una priorità per le istituzioni europee e nazionali, raccomandando inoltre agli Stati membri di applicare le disposizioni relative alla flessibilità normativa a favore delle piccole e medie imprese ed a porre particolare attenzione alla tutela dei consumatori e dei lavoratori.

In questo quadro di accentuata rilevanza della tematica, si è inserito, come noto, il semestre europeo di Presidenza, durante il quale il Capo del DAGL ha presieduto il Gruppo di Lavoro sulla *better regulation* del Consiglio dell'Unione. Il Dipartimento ha dunque lavorato con successo, anche con incontri a Bruxelles, per l'adozione, da parte del Consiglio Competitività del 4 dicembre 2014, del documento di “Conclusioni sulla *smart regulation*”, che orienta l'agenda politica delle Istituzioni europee verso un più efficace utilizzo degli strumenti per ridurre il carico burocratico dei cittadini e delle imprese, invitando al contempo gli Stati membri a percorrere con pari determinazione la strada della migliore regolazione. Una tappa fondamentale del percorso di definizione del documento di conclusioni è stato rappresentato dall'incontro dei Direttori ed Esperti della *better regulation* (DEBR), tenutosi a Roma, sul quale si riferisce nel paragrafo 2b1.

Rimanendo al contesto internazionale, l'OCSE riserva da molti anni particolare attenzione alle politiche e agli strumenti di qualità della regulation. Anche quest'anno, il DAGL ha assicurato la partecipazione attiva ai lavori del Comitato sulla politica di regolamentazione – *Regulatory Policy Committee*⁷ - in cui sono stati dibattute le principali novità emergenti a livello internazionale nella politica normativa e nella misurazione della *performance* regolatoria, nei suoi principali strumenti dell'analisi di impatto *ex ante*, delle valutazioni *ex post* e del coinvolgimento dei soggetti interessati dall'attività regolatoria attraverso le consultazioni. La diffusione di *best practices* ed esperienze significative a livello internazionale, nonché delle nuove tendenze in tema di qualità della regolazione, come

⁶ Si tratta del Primo Vice-Presidente Frans Timmermans, con delega alla *better regulation*, alle relazioni interistituzionali, allo stato di diritto e alla Carta dei diritti fondamentali.

⁷ Il *Regulatory Policy Committee* riunisce i delegati dei Governi dei Paesi membri che hanno la competenza delle politiche di qualità della regolazione, in due sessioni annuali, in primavera e in autunno.

l'approccio comportamentale e l'interazione tra i vari livelli di governo nell'elaborazione di strumenti di qualità della regolamentazione, sono ulteriori aree di interesse dell'attività del Comitato. Il DAGL ha partecipato, altresì, all'incontro annuale di esperti sulla qualità della regolazione, ospitato dal Governo olandese nel giugno 2014, che ha avuto come principale focus il tema delle consultazioni come strumento per il miglioramento della regolazione, attraverso il coinvolgimento dei soggetti interessati dalla regolamentazione, strumento essenziale per l'elaborazione di una politica di regolazione di qualità e partecipativa.

Premesso quanto sopra, la presente Relazione è organizzata come segue.

Nel paragrafo 2 viene trattato il tema delle nuove strategie elaborate dall'Unione Europea per la qualità della regolazione, cui segue una diffusa disamina dello stato di attuazione e dell'avanzamento del programma *Refit* avviato nel corso del 2012, nonché delle condizionalità del nuovo regolamento per la programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE. Particolare attenzione viene dedicata, nel contesto europeo, all'attività svolta dall'Italia nel corso del semestre di presidenza.

Segue, al paragrafo 3, lo stato di applicazione di AIR, VIR e ATN da parte delle amministrazioni centrali, delle autorità indipendenti e delle regioni, con rinvio all'allegato B per i contributi forniti da queste ultime in merito alle esperienze maturate. Nel medesimo paragrafo vengono altresì esposte le linee di attività relative alle consultazioni. Successivamente viene trattata l'istituzione e l'attività del nucleo di valutazione della regolazione presso il DAGL, e vengono esposti i margini di miglioramento registrati nell'elaborazione degli strumenti di qualità della regolamentazione a seguito degli interventi posti in essere dal nucleo stesso. Nel paragrafo 4 si descrivono gli sviluppi del progetto di assistenza tecnica (POAT) che il DAGL gestisce a beneficio delle regioni dell'obiettivo convergenza e che è dedicato non solo al rafforzamento degli strumenti di qualità della regolazione in queste regioni, ma anche allo scambio delle migliori pratiche tra amministrazioni centrali e regionali e, in generale, al rafforzamento del coordinamento istituzionale in tema di qualità della regolazione. Segue un paragrafo finale recante le conclusioni e le prospettive per l'immediato futuro.

Come elemento di positiva novità nel metodo, si segnala la maggior sinergia tra i vari settori di operatività, funzionale a mettere a punto le risultanze positive dell'uno a vantaggio dell'altro, e viceversa, come verrà meglio sviluppato nel prosieguo.

2. IL CONTESTO EUROPEO

2a Le nuove strategie europee per la qualità della regolazione

A seguito della crisi economico-finanziaria globale, iniziata nel 2008 e le cui conseguenze ancora perdurano, l'UE ha posto in primo piano, ancor più che nel passato, il tema della qualità della legislazione, affrontandolo, in particolare, con due Comunicazioni che hanno ridefinito in profondità le modalità di approccio e di gestione di tale tema: la COM(2010)543 "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea-*Smart regulation*" e la COM(2012) 746 "Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea- REFIT".

Le due comunicazioni vanno lette avendo a mente anche quelle (tre) dedicate al tema delle PMI, essenziali per il rilancio dello sviluppo e dell'occupazione nell'Unione:

- COM(2010) 2020 "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", che fissa gli obiettivi di sviluppo e crescita cui ispirare l'azione dell'Unione;

- COM(2008) 394 -"Pensare anzitutto in piccolo - Uno "Small Business Act per l'Europa (SBA)" e la successiva COM(2011) 803 "Ridurre al minimo gli oneri normativi che gravano sulle PMI"⁸

- COM (2011) 78 – "Riesame dello "Small Business Act per l'Europa".

Le due Comunicazioni *Smart regulation* e REFIT⁹ prendono avvio dalla considerazione che l'attuale situazione economica richiede una legislazione ancora più efficace ed efficiente nella realizzazione dei suoi obiettivi di interesse generale, che dimostri di avere un chiaro valore aggiunto, apporti pieni benefici a costi di regolazione minimi, rispettando i principi di sussidiarietà e proporzionalità, e che offra un quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini.

Per conseguire questi obiettivi, le due comunicazioni affermano i seguenti principi:

- le fasi della regolazione vanno integrate all'interno di una strategia organica. Il ciclo della regolazione va cioè visto come un *continuum* in cui l'ideazione e la

⁸ "Per la futura prosperità dell'UE, sarà dunque essenziale essere capaci di approfittare del potenziale di crescita e di innovazione delle piccole e medie imprese (PMI)" ... "L'UE e gli Stati membri devono formulare regole conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo", tenendo conto delle caratteristiche delle PMI quando legiferano, e semplificare il contesto normativo in vigore" ricorrendo anche "a misure specifiche per PMI e microimprese, come periodi di transizione, deroghe ed esenzioni, soprattutto da obblighi d'informazione o di relazione, e altri metodi ad hoc"

⁹ EU Regulatory Fitness (REFIT)

valutazione *ex ante* di un testo normativo si legano alla sua attuazione, monitoraggio, valutazione e revisione. In un'ottica integrata, la qualità della regolazione non si può ottenere con approcci parziali; pertanto sia i programmi di semplificazione, che quelli di riduzione degli oneri di regolazione, vanno ricondotti al concetto unitario del ciclo della regolazione.

- Considerare *“In primo luogo la valutazione” in itinere e ex post*¹⁰. La Commissione avvierà un serrato programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della legislazione in essere per settori di regolazione (REFIT)¹¹, al fine di individuare eccessi di oneri di regolazione, incoerenze, lacune, misure inefficaci o non più adeguate, effetti cumulati delle norme, non individuabili nella valutazione dei singoli provvedimenti. *“La Commissione, in linea di principio, non esaminerà proposte nei settori della legislazione in vigore finché non sia stato svolto l'inventario della regolamentazione e il successivo, pertinente lavoro di valutazione”*¹².
- Integrare considerazioni puntuali sui costi regolatori nelle valutazioni REFIT e quindi, individuazione, misurazione e riduzione degli oneri di regolazione, massimizzando i benefici e riducendo al minimo i costi delle politiche, senza rinunciare alla qualità dei propri obiettivi (*Smart regulation*); verifica dell'applicazione del principio *“Pensare anzitutto in piccolo”*;
- Occorre considerare la *governance* dei processi di attuazione: le valutazioni dovranno tenere conto delle *“modalità di attuazione della legislazione europea a livello nazionale e subnazionale”*¹³, che spesso appesantiscono di oneri superflui la legislazione europea (*gold plating*). Su tale aspetto viene chiesta la collaborazione delle autorità nazionali e regionali¹⁴;
- Bisogna *“aprire”* alla società, rafforzando le procedure di consultazione. La consultazione è essenziale nelle procedure ascendenti e di verifica, in particolare

¹⁰ COM(2012) 746- REFIT, prg.2

¹¹ Il programma si basa sull'esperienza maturata a partire dal 2010 su test sperimentali in materia di ambiente, trasporti, politica occupazionale/sociale e politica industriale.

¹² Cfr. nota 10

¹³ Cfr. nota 10

¹⁴ Si rinvia, al riguardo, al paragrafo 2b3 relativo al programma REFIT sperimentale di valutazione congiunta (*joint evaluations*) tra Commissione e un gruppo di Stati membri, tra cui l'Italia, in tema di sicurezza alimentare avviato nel corso del 2014.

nella individuazione e rilevazione degli oneri e dei costi non necessari. Va rafforzata lungo tutta la declinazione del ciclo della regolazione e resa più efficace (durata sufficiente, disponibilità della documentazione e sua adeguatezza in relazione ai destinatari, rendicontabilità, ecc.); la partecipazione va incoraggiata con misure opportune.

- Per gli Stati membri, sviluppare una politica di qualità della regolazione. In particolare i) assicurando chiarezza e accessibilità della regolazione nazionale; ii) contribuendo all'elaborazione e alla valutazione della legislazione europea; iii) partecipando più attivamente alle consultazioni pubbliche e alle valutazioni europee, anche utilizzando analisi nazionali.

2a1 Il programma REFIT e i *fitness check*

A seguito e in attuazione della Comunicazione REFIT del 2012, la Commissione, nell'ottica di accrescere la competitività dell'area europea e rilanciare l'economia e l'occupazione senza gravare sui bilanci pubblici, ha avviato un ampio programma di revisione della regolamentazione in essere per verificarne innanzitutto la pertinenza e la rilevanza (*fit for purpose*), quindi per semplificare e ridurre i costi di regolazione, con particolare riferimento alle PMI, eliminando sovrapposizioni, norme obsolete, inefficaci e inefficienti e considerando l'effetto cumulato della regolazione per aree o settori di regolazione, mediante l'introduzione di un nuovo strumento per la valutazione dell'adeguatezza della regolazione agli obiettivi perseguiti, il *fitness check* o Test d'idoneità¹⁵.

Il Test d'idoneità, inteso come strumento di manutenzione attiva della regolazione esistente all'interno del ciclo della regolazione, mira a valutare "lo stato di salute" di un ambito di regolazione, con riferimento a uno specifico settore di policy.

Lo scopo del Test è dunque quello di identificare, per quel settore di *policy* esaminato, inefficienze, oneri e costi eccessivi, incoerenze e sovrapposizioni normative, buchi, inconsistenze o misure normative obsolete o non più pertinenti, tenuto conto dei tempi e dell'attualità degli obiettivi.

In termini generali, infatti, si deve ricordare che un Test di idoneità non è concretamente praticabile se non con riferimento al principio della pertinenza della

¹⁵ Nuove linee guida della Commissione per la valutazione, in corso di adozione: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/20131111_guidelines_pt_part_i_ii_clean.pdf (cfr. All.A alla presente relazione)

regolazione, cioè dell'attualità e della coerenza della regolazione in essere rispetto agli obiettivi attuali delle *policy*. Tale preventiva definizione costituisce, evidentemente, un presupposto informativo per l'effettuazione delle verifiche.

Un test d'idoneità deve quindi guardare con particolare attenzione ad argomenti quali:

- le barriere (anche quelle generate da altre *policy*) che si frappongono e che impediscono di raggiungere gli obiettivi della *policy*.
- le questioni legate all'implementazione delle misure che danno attuazione alla *policy* nonché delle misure che potrebbero migliorare l'attuazione complessiva delle norme.
- la coerenza della legislazione vigente, valutandone le sovrapposizioni, inconsistenze, antinomie, e/o misure obsolete.
- l'impatto cumulativo della legislazione settoriale in esame, non individuabile nelle valutazioni delle singole norme.

Nel predisporre un test d'idoneità, occorre tenere in considerazione i seguenti criteri generali:

- il test riguarda un'area di *policy* e non un singolo provvedimento normativo; pertanto, la valutazione riguarda i provvedimenti ritenuti rilevanti per la regolazione di un dato ambito/settore d'intervento, convergenti verso un'unica area di *policy*. Inoltre, è opportuno porre attenzione anche ai diversi livelli di governo, rilevanti ai fini dell'attuazione concreta delle previsioni legislative.
- Il test deve essere considerato come uno strumento di manutenzione attiva all'interno del ciclo della regolazione, finalizzato a verificare se la regolazione in essere è ancora "idonea allo scopo" rispetto agli obiettivi attuali delle *policy* relative a un dato settore d'intervento. L'obiettivo principale del test è quello di individuare modifiche al quadro regolatorio atte a eliminare i costi superflui della regolazione, attraverso l'individuazione e la rimozione di inefficienze, oneri regolatori eccessivi, sovrapposizioni, carenze ed eventuali misure non più attuali.
- I risultati del Test includono anche indicazioni utili per le decisioni di *policy* sul futuro della medesima cornice regolatoria;
- Le consultazioni si intendono trasversali a tutte le fasi del test d'idoneità.

L'area di regolazione/policy va individuata e selezionata avendo riferimento a un insieme convergente di norme primarie e secondarie che costituiscono la base normativa organica per quella policy. Accanto alle norme considerate vanno sempre esaminate anche altre fonti (con riferimento alla *soft law*) che costituiscono in ogni modo norme di comportamento per i destinatari di quella policy.

In conclusione, va precisato che i Test di idoneità non mirano a valutare gli impatti finali, ma si caratterizzano piuttosto come valutazioni agili e di costo contenuto, atte ad integrare i risultati di un insieme di valutazioni ispirate a specifici criteri (pertinenza e rilevanza, coerenza, efficacia, efficienza, valore aggiunto) evidenziando eccessi di oneri amministrativi, con particolare riferimento alle PMI, sovrapposizioni, lacune, incoerenze e/o misure obsolete e identificando l'impatto cumulativo della legislazione settoriale in essere non individuabile nelle valutazioni delle singole norme.

I test di idoneità non sostituiscono, pertanto, le tradizionali valutazioni, ma sono ad esse complementari e sinergici, mostrando un quadro completo e una visione più strategica degli effetti.

2a2. Lo stato di attuazione del programma REFIT: la COM(2014) 368 "State of Play and Outlook"¹⁶

Con la Comunicazione della Commissione del 18 giugno 2014 su "*Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*" [COM(2014) 368 final], e l'annesso documento di lavoro [SWD(2014) 192 final], che aggiorna la *roadmap*, la Commissione ha inteso rendere conto dello stato di attuazione e dell'avanzamento dell'ambizioso programma di Refit lanciato sul finire del 2012, mediante la COM(2012) 746, e dei cui primi passi si dà conto nella Comunicazione "*Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*". In quella occasione la Commissione aveva pubblicato un'agenda normativa in tema di Refit, nella quale erano state individuate più di 100 azioni da intraprendere, metà delle quali consistevano in analisi di impatto delle nuove proposte miranti a semplificare e ridurre gli oneri di regolazione derivanti dalla legislazione esistente. Le altre azioni individuate dalla Commissione consistevano, invece, in valutazioni e *fitness checks* miranti a verificare efficacia ed efficienza della regolazione europea, nonché l'esistenza di spazi di semplificazione e riduzione degli oneri.

¹⁶ Si veda anche l'allegato A alla presente relazione.

Con la nuova Comunicazione la Commissione:

1. introduce i risultati e ribadisce principi portanti e strumenti del Refit europeo;
2. informa sullo stato di implementazione del Refit lanciato lo scorso ottobre;
3. illustra le future iniziative di Refit;
4. presenta le ulteriori "azioni orizzontali" che, insieme al Refit, costituiscono lo strumentario per il perseguimento della *better regulation*: analisi di impatto ex ante (Air), valutazione ex post, consultazioni con gli *stakeholders*, misurazione di costi e benefici della regolazione, riduzione delle richieste di rendicontazione;
5. chiama in causa gli stati membri e le altre istituzioni per l'efficace realizzazione del Refit, in quanto obiettivo condiviso;
6. trae alcune rilevanti conclusioni e le prospettive per il futuro.

La Comunicazione "*State of play*", intende rispondere a un'esigenza di trasparenza rispetto agli esiti del programma di Refit, mira a coinvolgere l'intero stock normativo europeo, nonché a fissare i passi successivi del programma, elaborando per il Refit una serrata agenda normativa.

In premessa, la Commissione ricorda il suo impegno nella promozione della crescita e dell'occupazione, attraverso una regolazione efficiente, razionale e semplice. Inoltre, è auspicabile adottare regole comuni a tutti gli stati membri, evitando reti complesse di normative differenti ai livelli nazionali e regionali, che insistono negli stessi settori di policy. Ciò garantisce migliori prestazioni, la riduzione di sovrapposizioni e maggiore semplicità normativa.

Lo strumento con cui la Commissione intende perseguire gli obiettivi di semplicità ed efficienza normativa ai minimi costi e oneri è, appunto, il Refit.

I possibili esiti dell'ingente programma di Refit (ritiri di proposte, modifiche e abrogazioni) consentono di incrementare e rafforzare i benefici più ampi che si possono ottenere da una regolazione unitaria a livello europeo piuttosto che da singole regolamentazioni nazionali; ciò, anche in vista di un unico ambiente regolatorio europeo che semplifichi le attività di imprese e cittadini.

Le principali conclusioni a cui giunge la Commissione sono le seguenti:

- la *smart regulation* richiede un forte impegno politico e non può ridursi a sporadici interventi di manutenzione. Gli amministratori chiamati a realizzarla devono, infatti, ricevere un preciso mandato politico e le risorse necessarie per farlo, coinvolgendo adeguatamente cittadini e stakeholders.

- Vi è l'esigenza di un controllo scrupoloso della qualità dei processi regolatori. L'Impact Assessment Board (IAB) svolge una rilevante funzione di supervisione e controllo, alla quale si aggiunge la fase di controllo da parte del Parlamento Europeo, e, sempre di più, quella del Consiglio. Si tratta di una situazione più unica che rara, poiché pochi altri regolatori sono soggetti a tante fasi di controllo della qualità. Questa è la ragione per cui la Commissione continua a dichiararsi contraria all'idea avanzata da alcuni di introdurre un'ulteriore fonte, esterna, di controllo: questo inficerebbe il suo ruolo di regolazione e *policy making*. La Commissione deve poter condurre in autonomia le sue analisi di impatto, che vengono puntualmente rese pubbliche una volta terminate.

- Malgrado l'importanza del ricorso all'analisi costi-benefici ogni volta che sia possibile, è importante riconoscere che essa non è una scienza esatta, che non sempre i dati necessari possono essere raccolti e/o elaborati, che costi e benefici reali possono essere misurati soltanto *ex post*. Pertanto, all'interno del Refit occorrerebbe valutare costi e benefici lungo tutto il ciclo regolatorio attraverso l'elaborazione di metodologie di valutazione e monitoraggio adeguate, riviste e aggiornate sulla base dei dati disponibili, che soccorrano nella valutazione una volta che i dati reali siano disponibili.

- L'esigenza di certezza normativa, insieme al tempo necessario a modificare la legislazione al livello europeo non favoriscono l'idea di aggiustamenti rapidi e progetti accattivanti di semplificazione normativa. Ogni cambiamento ha un costo, benché spesso i costi transizionali non siano tenuti nella giusta considerazione. Essi devono essere attentamente valutati e comparati ai costi dell'inazione.

- La rilevazione degli oneri e dei costi non necessari, da parte di coloro che ne sono soggetti, può essere un complemento fondamentale per le misurazioni quantitative. Ecco perché le consultazioni e la pubblica discussione risultano essenziali.

2a3. SBA, TEST PMI e condizionalità nella Programmazione europea dei fondi SIE 2014-2020

L'esigenza che il decisore pubblico riservi un'attenzione particolare al tema delle MPMI (Micro, Piccole, Medie Imprese) nel momento della regolazione prende corpo già negli anni '50 negli Stati Uniti, che adottano norme (Small business act, 1953) con l'obiettivo

generale di integrare le MPMI¹⁷ nei processi decisionali pubblici, dando loro uno specifico spazio/rilievo (in termini di mitigazione dei costi di regolazione) al momento della produzione di norme di portata generale, nonché agevolandone l'entrata sul mercato della fornitura dei beni e servizi pubblici (riserva di fornitura).

Sulla stessa impostazione strategica si è posto il citato SMALL BUSINESS ACT europeo nel 2008 ("Pensare anzitutto in piccolo - Uno "Small Business Act per l'Europa" SBA- COM(2008) 394) e la sua declinazione nazionale rappresentata dalla legge 180/2011 (Statuto delle imprese).

Al riguardo, vale ricordare come nell'economia europea le MPMI giochino un ruolo fondamentale: il 98% delle imprese europee sono PMI con meno di 250 dipendenti e un fatturato annuo che non supera i 50 milioni di euro e il 92% sono addirittura micro-imprese (il fatturato medio annuo è inferiore ai 2 milioni di euro). Con l'adozione dello Small Business Act for Europe, l'UE enuncia 10 principi¹⁸, tra i quali la necessità di formulare la regolazione conformemente al principio "pensare anzitutto in piccolo" (*Think Small First*).

Inoltre, l'UE pone gli imprenditori e le MPMI al centro della sua politica dell'innovazione e della ricerca con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli al "portare le idee al mercato" quale elemento centrale di un'economia competitiva e dinamica, con posti di lavoro migliori e più numerosi e un più alto livello di coesione sociale.

"Per la futura prosperità dell'UE, sarà dunque essenziale essere capaci di approfittare del potenziale di crescita e di innovazione delle piccole e medie imprese (PMI). In un contesto che cambia a livello globale, segnato da continui mutamenti strutturali e da pressioni competitive sempre maggiori, l'importanza delle PMI nella nostra società, in quanto creatrici di posti di lavoro e protagoniste nella corsa al benessere delle comunità

¹⁷La "categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese", secondo la definizione europea, è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro". In particolare, le PMI si articolano in tre sub categorie: microimprese, con meno di 10 dipendenti; piccole imprese, da 10 a 49 dipendenti; e medie imprese, da 50 a 249 dipendenti

¹⁸ I 10 principi dello SBA EU sono: 1. Sviluppare un ambiente favorevole all'imprenditorialità, per agevolare la nascita di PMI; 2. Sostenere gli imprenditori onesti nel riavviare un'attività dopo aver sperimentato l'insolvenza; 3. Formulare normative conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo"; 4. Adattare le pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI ed eliminare gli oneri amministrativi; 5. Adeguare l'intervento pubblico in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e di concessione degli aiuti di Stato; 6. Ricorrere a tipi di finanziamento diversificati, quali i capitali di rischio, il microcredito o il finanziamento mezzanimo; 7. Adeguare la politica del mercato interno alle caratteristiche delle PMI e migliorare la sua governance e visibilità; 8. Rafforzare il potenziale d'innovazione, ricerca e sviluppo delle PMI; 9. Trasformare le sfide ambientali in opportunità nell'ambito della produzione e commercializzazione di prodotti e servizi; 10. Aprire le PMI ai mercati esterni.

locali e regionali, è ulteriormente aumentata. PMI dinamiche daranno all'Europa il vigore per resistere alle incertezze che genera l'odierno mondo globalizzato.” (EU SBA)

Con lo EU SBA si è imposta la consapevolezza di dover rimodulare anche gli strumenti di misurazione e valutazione dell'impatto della regolazione, al fine di contemperare meglio le esigenze delle MPMI all'interno delle politiche pubbliche, con particolare riferimento ai costi della regolazione che sono regressivi in relazione alle dimensioni aziendali, divenendo più onerosi per le MPMI, a parità di adempimento, e per le microimprese in particolare.

Viene introdotto il principio “L'UE e gli Stati membri devono formulare regole conformi al principio “Pensare anzitutto in piccolo”, tenendo conto delle caratteristiche delle PMI quando legiferano, e semplificare il contesto normativo in vigore.” (principio n°3), dal quale conseguono, tra l'altro, i seguenti impegni anche per gli stati membri:

- valutare rigorosamente l'impatto delle prossime iniziative legislative e amministrative sulle PMI (“il Test PMI”), integrandone i risultati nella formulazione delle proposte
- consultare le parti interessate, come le organizzazioni delle PMI, almeno nelle 8 settimane precedenti la presentazione di una proposta legislativa o amministrativa, destinata ad avere conseguenze sulle imprese
- ricorrere a misure specifiche per PMI e microimprese, come periodi di transizione, deroghe ed esenzioni, soprattutto da obblighi d'informazione o di relazione, e altri metodi ad hoc”

La qualità della regolazione e la riduzione dei costi della regolazione per le MPMI costituiscono, infatti, un concreto sostegno “immateriale”, una *spending-review* della regolazione complementare a quella economico-finanziaria, particolarmente significativa in tempi di crisi economica e *credit crunch*, nei quali la finanza pubblica non riesce a rendere disponibili adeguate risorse materiali per le imprese.

Nel 2011 Commissione europea torna sull'argomento con la Comunicazione “Ridurre al minimo gli oneri normativi che gravano sulle PMI” (COM(2011) 803).

L'attenzione concreta alla proporzionalità della regolazione trova specifico riscontro, come si è visto, nella *Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT* (COM (2012) 746), con l'incorporazione del principio *Think Small First* fra i criteri di valutazione della legislazione in essere.

Con la legge 11 novembre 2011, n. 180, concernente “Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese” lo Stato italiano risponde all’impegno assunto per l’attuazione dello “Small Business Act per l’Europa”(SBA) . L’art. 6, in particolare, contiene una serie rilevante di prescrizioni in tema di procedure di valutazione suscettibili di applicazione a tutti i livelli di governance. Si afferma infatti, al comma 1, che “lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e gli Enti pubblici sono tenuti a valutare l’impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima e dopo la loro adozione”: si tratta dell’introduzione nell’ordinamento nazionale del Test PMI.

Al comma 4 dell’art. 6 si afferma che le Regioni e gli Enti locali, nell’ambito della propria autonomia organizzativa e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individuano l’ufficio responsabile della attività di analisi e verifica dell’impatto della regolamentazione; al successivo comma 5 è stabilito che i vari livelli di governo prevedano e regolamentino il ricorso alla consultazione delle organizzazioni delle imprese maggiormente rappresentative prima dell’approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese.

La Commissione europea, a fine 2013, con il Regolamento 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 (Fondi SIE), torna sul tema dell’effettiva introduzione negli ordinamenti nazionali e sub nazionali del Test PMI.

Fra le condizionalità previste dall’art.19 del nuovo regolamento per la programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE, da adempiere entro il 2016, pena la sospensione nell’erogazione dei fondi, viene inclusa la seguente relativa all’introduzione del Test PMI:

“Lo Stato membro ha messo in atto un meccanismo per valutare l’impatto della legislazione sulle PMI (attraverso l’applicazione sistematica del test PMI, per esempio)”.

Con l’approvazione dell’Accordo di partenariato Italia 2014-2020¹⁹, la condizionalità viene ritenuta adempiuta a livello nazionale, con riferimento sia alle previsioni della richiamata Legge 180/2011, sia alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013 “Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di Relazione AIR, ai sensi dell’articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246”, che introduce nella relazione AIR uno specifico punto relativo alla verifica dell’impatto del provvedimento sulle PMI (punto 5B) e un punto sugli oneri di regolazione per cittadini e imprese (punto 5C).

¹⁹ Decisione C(2014) 8021 del 29.10.2014

La condizionalità non viene ritenuta adempiuta a livello delle Regioni, che dovranno pertanto adeguarsi entro la scadenza del 2016.

In questo contesto si è inserita una specifica azione del DAGL con il progetto POAT DAGL, del quale si parlerà più avanti, promuovendo l'elaborazione di linee guida condivise, nell'ambito del Gruppo di lavoro AIR-VIR presso la Conferenza unificata, per la realizzazione del Test MPMI²⁰. Sulla base di tali linee metodologiche, condivise in una riunione del Gruppo di lavoro nel novembre 2013, diverse regioni hanno avviato, già nel 2014, procedure per l'adozione del Test: Liguria, Marche, Puglia, Emilia Romagna, Campania.

Fra le condizionalità previste si segnala anche la seguente:

“E’ stata elaborata ed è in corso di attuazione una strategia intesa a rafforzare l’efficienza amministrativa dello Stato membro. Tale strategia comprende:

- ...
- *azioni integrate per la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative;”*

Anche questa condizionalità è stata ritenuta adempiuta (All.4 all'Accordo di Partenariato 2014-2020)

²⁰ Il Test assume, già nella denominazione, un riferimento alle micro imprese (meno di dieci addetti) a sottolineare l'esigenza di una specifica attenzione a questa tipologia d'impresa riconosciuta, anche a livello europeo, quale elemento essenziale per l'innovazione e la crescita del tessuto produttivo. Il Gruppo di lavoro AIR VIR ha riconosciuto l'eterogeneità, anche in relazione alla diversa incidenza dei costi di regolazione, della categoria PMI, raccomandando analisi specifiche in relazione alle diverse tipologie dimensionali.

2b. La qualità della regolazione nel semestre di presidenza italiana dell'UE

Durante il semestre di presidenza italiana dell'UE il Governo ha assicurato il massimo impegno sul fronte della qualità della regolazione europea, anche alla luce della rilevanza che tale tema riveste nell'ambito delle politiche dell'Unione.

Una particolare attenzione è stata dedicata al confronto con gli altri Paesi UE e con le istituzioni europee, sia in considerazione del ruolo svolto nel corso della presidenza del Consiglio Competitività, sia, con riferimento specifico al rapporto con la Commissione UE, in conseguenza delle attività derivanti dall'attuazione del programma "*EU Regulatory Fitness (REFIT)*".

L'esperienza condotta nel semestre di presidenza ha dimostrato ancora una volta il ruolo assunto dalla *smart regulation* per orientare l'agenda normativa europea ed il ruolo concretamente rivestito da strumenti come l'Air (che, come noto, è già utilizzata anche dal Parlamento europeo) nella definizione degli atti normativi. Da ciò deriva, inevitabilmente, l'opportunità di seguire questi processi con la massima attenzione, garantendo un impegno costante non solo nella partecipazione alle iniziative in corso, ma anche nel ricorso agli strumenti ed alle metodologie utilizzate in modo sempre più ordinario nell'ambito dell'attività normativa europea.

Di seguito si fornisce una sintesi delle principali attività svolte e dei risultati raggiunti nel corso del semestre.

2b1. Il DEBR Meeting

Il 18 e 19 settembre 2014 si è tenuto a Roma il meeting dei Direttori ed Esperti della Better regulation (DEBR), organizzato dall'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

Il DEBR è un network informale costituito dai direttori ed esperti della qualità della regolazione dei Paesi europei il cui scopo principale è di condividere buone pratiche e discutere delle esperienze realizzate in tema di *better regulation*. Il DEBR, che si riunisce periodicamente (in genere in corrispondenza con l'avvio di un nuovo semestre di presidenza del Consiglio UE), è dunque un forum che offre ai partecipanti l'occasione per scambiare informazioni e condividere le competenze acquisite in tema di definizione delle politiche di *better regulation*, di strumenti utilizzati, di criticità affrontate e di risultati ottenuti.

Il meeting di Roma che, dopo il saluto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, è stato introdotto dal Capo del DAGL, ha riscontrato un elevato numero di partecipanti, in rappresentanza di tutti i paesi UE, a testimonianza dell'interesse che i temi trattati rivestono per i Paesi e le istituzioni internazionali coinvolte.

L'agenda dell'incontro è stata strutturata su diversi livelli, in base alla tipologia di argomenti: nella sessione plenaria sono state descritte le iniziative del governo italiano in materia di semplificazione e di analisi di impatto della regolazione, sono state analizzate le recenti esperienze del governo francese, della Commissione UE e del Parlamento UE e sono state illustrate alcune *best practices* tra i paesi OCSE; nei quattro workshop sono stati affrontati aspetti specifici della *smart regulation* (l'uso dell'analisi di impatto, il ricorso alla consultazione, la riduzione degli oneri regolatori e la partecipazione al programma REFIT); un panel di esperti e rappresentanti delle associazioni imprenditoriali europee ed italiane ha, infine, discusso dell'attuazione del principio "pensare anzitutto in piccolo", che dovrebbe orientare l'attività normativa europea.

Al di là dei temi specifici trattati, tuttavia, il meeting si è confermato come una preziosa occasione di scambio di conoscenze e di rafforzamento della rete di esperti responsabili della qualità della regolazione nell'Unione. Inoltre, esso è stato funzionale al confronto a livello tecnico tra la Presidenza italiana e gli Stati membri in vista dei lavori del Consiglio Competitività.

2b2. Le "conclusioni sulla smart regulation" del Consiglio Competitività

Nel corso del semestre il Governo ha realizzato, attraverso un lavoro congiunto tra il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi ed il Dipartimento per la funzione pubblica, un'intensa attività di negoziazione all'interno del Consiglio UE per dare nuovo impulso all'agenda europea sulla qualità della regolazione.

Il percorso svolto in questo ambito è culminato con l'approvazione, il 4 dicembre 2014, delle conclusioni del Consiglio in materia di *smart regulation*²¹, che, come noto, rappresentano un documento di indirizzo del Consiglio e sono approvate dai Ministri competenti.

²¹ Il tema della *smart regulation* è in parte affrontato anche nel documento di conclusioni "Mainstreaming of Industrial Competitiveness" adottato dal Consiglio Competitività il 25 settembre 2014.

Il raggiungimento di tale obiettivo non era scontato, considerato che l'adozione delle conclusioni richiede l'unanimità e che, soprattutto su alcuni dei temi oggetto di negoziazione, le posizioni degli Stati membri erano fortemente difformi. Ciò ha richiesto un intenso lavoro nell'ambito del *working party* sulla qualità della regolazione, l'organismo tecnico che ha curato l'istruttoria relativa alle suddette conclusioni e che nel corso del semestre è stato presieduto dal Capo del DAGL. Il lavoro svolto si è basato su un approccio volto da una parte a garantire l'effettivo ascolto di tutti i Paesi e, dall'altra, a raggiungere obiettivi ambiziosi e percepibili di rilancio dell'agenda europea sulla *smart regulation*.

Oltre alle tre riunioni del *working party* dedicate alla discussione delle bozze delle conclusioni ed alla successiva riunione del COREPER²², la Presidenza italiana ha dedicato un'attenzione continuativa all'attività di negoziazione con gli altri Stati membri ed al confronto con la Commissione, cercando costantemente di garantire un bilanciamento tra le diverse posizioni che non intaccasse l'efficacia del risultato finale. Questo approccio, anche grazie all'investimento del DAGL al più alto livello, nonché al supporto ricevuto dalla Rappresentanza permanente italiana e dal Segretariato generale del Consiglio, ha consentito di raggiungere un accordo.

Le conclusioni riguardano tutti gli strumenti di qualità della regolazione, coerentemente con l'approccio ciclico alla *better regulation* ormai seguito da tempo a livello europeo. I contenuti più significativi ed innovativi delle conclusioni adottate dal Consiglio UE sono i seguenti:

- **Programma REFIT.** Il Consiglio, pur riconoscendo l'importanza di REFIT e l'impegno della Commissione, chiede che nell'ambito della valutazione annuale svolta dalla Commissione sui risultati raggiunti (c.d. "*scoreboard*") si dia conto anche dei costi e dei benefici effettivamente prodotti per i destinatari della regolazione a seguito delle misure adottate.
- **Micro e piccole e medie imprese.** Nel ribadire l'importanza dell'attuazione del principio "*Think small first*", si sottolinea che la riduzione degli oneri regolatori deve avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità inteso non solo rispetto alla dimensione di impresa, ma anche al rischio dell'attività svolta.

²² Il COREPER è il Comitato dei rappresentanti permanenti (disciplinato dall'articolo 240 del TFUE) ed è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio dell'Unione europea. È composto da rappresentanti che hanno il rango di ambasciatori degli Stati membri presso l'UE ed è presieduto dallo Stato membro che esercita la presidenza di turno del Consiglio.

- **Riduzione degli oneri regolatori.** Si invita la Commissione ad individuare, con il contributo degli Stati membri e degli *stakeholders*, dei target di riduzione degli oneri regolatori, definendo, quindi, nell'ambito di REFIT, obiettivi di riduzione dei costi della regolazione nei diversi settori, con particolare attenzione alle PMI.
- **Analisi di impatto.** Il Consiglio appoggia pienamente la prassi secondo cui la Commissione presenta il prima possibile le AIR relative alle proprie proposte ai gruppi di lavoro del Consiglio (dunque, all'inizio dell'iter normativo), in modo da garantire una migliore comprensione dei prevedibili effetti associati ad un nuovo intervento. Inoltre, per la prima volta viene stabilita una procedura relativa al caso in cui, durante i lavori del Consiglio, siano segnalate criticità relative all'AIR della Commissione da un numero significativo di Stati membri: la Presidenza di turno potrà decidere se rinviare la decisione sulla prosecuzione dell'iter legislativo al COREPER o se invitare la Commissione ad integrare l'AIR. Il Consiglio si è pronunciato anche su due aspetti molto dibattuti: l'indipendenza dell'*Impact Assessment Board* - IAB (l'organismo interno alla Commissione che valuta la qualità delle AIR), chiedendo che esso faccia ricorso anche a competenze esterne; la consultazione nel corso dell'AIR, invitando la Commissione a garantire che Stati membri e *stakeholders* siano consultati in una fase iniziale del processo di analisi di impatto. Quest'ultima richiesta si collega alla questione più generale, pure sollevata nelle conclusioni, relativa al rafforzamento della politica di consultazione.
- **Valutazione ex post.** Il Consiglio sostiene un maggiore ricorso a questo strumento con particolare riguardo alla verifica dei benefici sulla crescita e l'occupazione, facendo uso anche delle informazioni fornite dagli Stati membri e dagli *stakeholders*.

La Presidenza italiana del Consiglio Competitività ha anche svolto, come espressamente richiesto dal Consiglio europeo, un'analisi puntuale degli effetti di REFIT, da cui sono stati tratti elementi utili per l'elaborazione del testo delle conclusioni.

L'attenzione che il Consiglio ha manifestato alla politica di qualità della regolazione appare pienamente corrisposta dalla nuova Commissione insediatasi a fine 2014. Innanzi tutto, nel nuovo programma di lavoro pubblicato a novembre²³ è stata inserita una ambiziosa agenda delle iniziative REFIT per il 2015; inoltre, il primo Vice Presidente della Commissione (cui è stata affidata la delega alla *better regulation*) ha manifestato il massimo

²³ Cfr. http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm.

impegno su questo tema e, tra i primi segnali di cambiamento, ha annunciato²⁴ che l'IAB diventerà un *Regulatory Scrutiny Board*, composto anche da due membri esterni e con un mandato che comprenderà non più solo la verifica delle AIR ma anche delle valutazioni ex post.

2b3. Partecipazione alle attività di REFIT

Nell'ambito del programma REFIT sono previste numerose attività di valutazione congiunta (*joint evaluations*) tra Commissione e Stati membri volte ad analizzare l'efficacia e gli impatti prodotti dalle norme europee che disciplinano alcune aree di regolazione.

Nel corso del 2014 il Governo ha partecipato alla selezione delle aree di regolazione (e dei relativi atti normativi) in cui realizzare la prima valutazione congiunta prevista da REFIT. A tal fine, il DAGL ed il DFP hanno svolto una serie di consultazioni sia con le amministrazioni statali, sia con i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali al fine di individuare le aree da proporre sulla base di criteri di rilevanza e di impatto per i destinatari.

A seguito delle segnalazioni pervenute e della negoziazione svolta con gli altri Stati membri e la Commissione si è deciso di avviare la prima valutazione nel settore della salute degli alimenti considerando, in particolare, il Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (c.d. "*General Food Law*"). Attualmente la valutazione è in corso e, per quanto di competenza nazionale, vede coinvolti sia i Ministeri competenti, sia gli *stakeholders* interessati. I risultati della valutazione sono previsti per giugno 2015 e costituiranno la base per la revisione della disciplina analizzata.

Obiettivo della partecipazione a questa prima sperimentazione non è solo di collaborare alla valutazione della norma in esame, ma di trarre indicazioni utili a definire le modalità, i tempi e le risorse con cui Stati membri e Commissione potranno collaborare nell'ambito delle *joint evaluations* previste dal programma REFIT.

²⁴ Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2761_en.htm.

3. IL CONTESTO NAZIONALE

3a. La valutazione della regolazione nelle amministrazioni centrali

3a1. Riferimenti introduttivi

A.I.R.

E' utile ricordare che l'AIR consiste nella valutazione, da svolgersi nel corso dell'istruttoria normativa, degli effetti attesi derivanti dalle norme che si intendono introdurre nell'ordinamento. Elementi qualificanti di questa analisi sono la descrizione delle motivazioni che giustificano l'intervento, l'individuazione degli obiettivi, l'elaborazione di una pluralità di opzioni di intervento e la valutazione degli effetti positivi e negativi derivanti da tali opzioni con particolare riguardo ai soggetti esterni all'amministrazione (cittadini e imprese). La finalità dell'AIR è di fornire al decisore informazioni utili a valutare preventivamente l'efficacia dell'intervento proposto e l'impatto sociale ed economico che lo stesso potrà produrre.

Come già accennato, la disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo; l'amministrazione competente ad elaborare e presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e ne comunica al DAGL i risultati in apposita relazione (Relazione AIR). Spetta al DAGL – che in materia di AIR e VIR è il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, europeo e internazionale – assicurare il coordinamento delle amministrazioni ed eventualmente consentire, su motivata richiesta dell'amministrazione proponente l'iniziativa regolatoria, l'esenzione dall'AIR.

Sul piano organizzativo, ogni amministrazione individua l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR (nonché della VIR); spetta al DAGL curare l'elaborazione delle metodologie in tema di AIR, ATN e VIR, nonché coordinare e sovrintendere all'applicazione della disciplina in materia.

Si è già riferito, in premessa, che nel corso del 2014 non sono segnalate novità normative relative all'AIR.

In questa sede è invece necessario dare conto dei rilievi che, a tutt'oggi, vengono sollevati nei confronti delle relazioni AIR elaborate a cura delle amministrazioni: rilievi che, è lecito affermare, vengono progressivamente a ridursi per effetto di una maggiore

sensibilizzazione degli addetti ai lavori verso i contenuti “concreti” del documento, favorita da una maggiore incisività dell’organo di coordinamento, coadiuvato dal nucleo di esperti.

Le principali criticità che ancora si riscontrano nelle relazioni AIR predisposte dalle Amministrazioni, seppure -si ripete- in numero via via sempre più ridotto rispetto agli anni precedenti, possono essere così riassunte.

Nella parte relativa all’esposizione delle criticità della situazione a monte dell’intervento normativo, non è raro rinvenire descrizioni generiche dei fenomeni presi in considerazione, il più delle volte trattati senza l’ausilio di dati statistici e/o di informazioni che rendano palese la consistenza dei problemi di cui si prospetta la soluzione.

Altresì perfettibile si rivela l’esposizione degli obiettivi che l’intervento normativo si prefigge di raggiungere, spesso ancorata all’individuazione delle azioni da intraprendere, piuttosto che alle finalità da raggiungere.

Ancorché rappresenti una parte di grande rilevanza da compilare, l’individuazione dei destinatari del provvedimento —operazione che, in considerazione dell’oggettività dei dati da assumere a riferimento, potrebbe rivelarsi meno complicata del previsto— è spesso limitata alla generica indicazione di categorie od aree di soggetti, con una quantificazione pressoché nulla ovvero operata per sommi capi. E’ una criticità che potrebbe essere risolvibile, da un lato, assegnando alle operazioni propedeutiche all’elaborazione degli schemi dei provvedimenti tempi tecnici congrui per sondare il potenziale novero dei destinatari; dall’altro, nel caso di interventi normativi introducenti agevolazioni, vantaggi o ridefinizione di procedure, che richiedono l’esercizio attivo di facoltà da parte dei destinatari, disponendo di più accurati sondaggi d’opinione volti a stimare con sufficiente approssimazione i soggetti che si avvarranno delle nuove previsioni. Ma è il caso di rilevare, sul punto, che talvolta alla necessità di disporre di margini temporali sufficienti per porre in essere, con criteri di completezza, l’attività propedeutica all’intervento normativo si contrappone, assumendone la prevalenza, la necessità di rispondere in tempi rapidi all’input politico.,

Per quanto riguarda la valutazione dell’opzione di non intervento (c.d. “opzione zero”), si deve purtroppo ribadire quanto già segnalato nelle precedenti relazioni, vale a dire il pervicace ricorso a formule assertive sulla “necessità” dell’intervento normativo come soluzione unica per il raggiungimento delle finalità prefissate, prescindendo da una reale comparazione tra gli effetti derivanti dalla scelta di non intervento e quelli scaturenti dal provvedimento.

Altro aspetto della relazione AIR che va ritenuto ancora perfettibile riguarda l'indicazione degli oneri informativi e di relativi costi amministrativi. Una criticità, tra le più evidenti, attiene all'orientamento assunto da talune amministrazioni di non procedere a tale indicazione avvalendosi della disposizione di cui all'articolo 8, comma 2-septies, della legge 11 novembre 2011, n. 180, il quale esclude dall'applicazione della disciplina sul bilancio degli oneri amministrativi gli "atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici". Tale orientamento, seguito nella maggior parte dei casi dal Ministero dell'economia e delle finanze, estende sostanzialmente la previsione di esclusione anche alla fattispecie di cui al già richiamato articolo 14, comma 5-bis, della legge 28 novembre 2005, n. 246, vale a dire anche ai fini dell'analisi dell'impatto della regolazione sui destinatari diretti ed indiretti, propria della relazione A.I.R..

La suddetta impostazione, generalmente utilizzata dal citato Dicastero, ha costituito oggetto di costanti rilievi in sede di verifica delle relazioni AIR predisposte dallo stesso, in considerazione della circostanza che, così procedendo, si vanifica, nella sostanza, la disciplina inerente agli oneri amministrativi, ed in generale, alla stessa analisi di impatto, peraltro su provvedimenti di significativa portata. Per tale motivo, ci si riserva di addivenire, nei tempi più brevi, ad una posizione condivisa, maggiormente conforme allo spirito e al dettato normativo nazionale ed europeo²⁵.

Sul medesimo tema, neanche appare condivisibile l'orientamento, talvolta assunto dalle amministrazioni ma puntualmente contestato in sede di verifica da parte del DAGL, in base al quale, nelle relazioni AIR riguardanti, ad esempio, disposizioni che contemplano un accesso volontario dei destinatari al regime in via di introduzione, sarebbe consentito non procedere alla stima di maggiori oneri informativi e relativi costi amministrativi. Il che è da escludersi ove si consideri, come illustrato nelle Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi (allegate al citato DPCM 25 gennaio 2013), un onere informativo si configura "ogni qualvolta una norma imponga a determinate categorie di cittadini o di imprese (o alla generalità degli stessi) di raccogliere, produrre, elaborare, trasmettere o conservare informazioni e documenti, anche nel caso di provvedimenti che generino benefici per i destinatari (come, ad esempio, nel caso di domande di sussidio)".

²⁵ Si deve segnalare che l'articolo 14, comma 5-bis, citato, dispone che "la relazione AIR dà conto, tra l'altro, in apposite sezioni, [...] degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese".

V.I.R.

Per quel che concerne la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), è utile ricordare che tale strumento è la valutazione, svolta dopo un certo periodo di tempo dall'adozione di un atto normativo, degli effetti prodotti sui destinatari della regolazione e dell'efficacia (o inefficacia) raggiunta; trattasi, quindi, di una analisi *ex post*, la cui finalità principale è di evidenziare in che misura l'intervento abbia generato impatti coerenti con le finalità perseguite e quali circostanze ne hanno decretato il successo o l'insuccesso.

La disciplina attuativa della VIR è contenuta nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2009, n. 212. La modifica di maggior rilievo intervenuta in materia è recata dall'articolo 14, comma 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, così come novellato dall'articolo 3, comma 2, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, il quale ha soppresso le disposizioni che prevedevano che la VIR venisse applicata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione e, successivamente, periodicamente a cadenze biennali. Giova però segnalare che la previsione delle cadenze biennali è rimasta nell'DPCM 19 novembre 2009, n. 212 (art. 2, comma 1), e quindi la stessa dovrebbe mantenere, *stricto iure*, la sua valenza, dal momento che la norma primaria non contempla disposizioni in contrasto che ne determinerebbero la caducazione implicita.

Al fine di rimuovere, comunque, ogni difficoltà interpretativa in tema di cadenza relativa allo svolgimento dell'analisi *ex post*, è stata posta allo studio del DAGL un'ipotesi di revisione del citato DPCM 19 novembre 2009, n. 212, volta a disciplinare la periodicità con la quale le Amministrazioni sono tenute a svolgere la VIR. La realizzazione dell'intervento - finalizzato alla razionalizzazione dell'impiego dello strumento della VIR con riguardo sia alla tipologia di atti da sottoporre ad analisi *ex post* sia all'individuazione di periodi temporali di riferimento più congrui - si preannuncia per il 2015, nel contesto dei lavori propedeutici all'adozione di un nuovo regolamento sugli strumenti della qualità della regolazione.

Come si avrà modo di constatare nel successivo paragrafo, il numero di relazioni VIR pervenute al DAGL non ha, purtroppo, assunto le dimensioni che era lecito ipotizzare e, nel contempo, non risultano superate le perplessità, già segnalate nella Relazione annuale per il 2013, nel merito delle criticità che ancora permangono.

Dall'esame delle relazioni VIR, emerge in primo luogo che, in taluni casi, le stesse non sono strutturate secondo il modello previsto dal DPCM n. 212 del 2009. Tuttavia, anche laddove non si sia rilevata tale carenza, la descrizione del raggiungimento degli obiettivi non

risulta comunque basata su dati concreti. Le relazioni sono caratterizzate da una tendenziale carenza, sia riguardo all'efficacia raggiunta dall'intervento normativo, sia per quanto concerne la descrizione degli impatti prodotti. Vi è quasi sempre una buona descrizione del contesto giuridico, ma spesso si rileva insufficiente la descrizione dei costi o dei benefici prodotti, dell'impatto concorrenziale, oltre che l'assenza di indicazioni sulle procedure di consultazione attivate, utili per la valutazione degli effetti realmente percepiti dai soggetti interessati dall'impatto della normativa.

Un'ulteriore carenza è riscontrabile nell'assenza di comunicazioni in merito all'andamento degli indicatori, già individuati nella relazione AIR, che dovrebbe consentire l'analisi dell'impatto per il breve, medio e lungo periodo.

A fronte delle anzidette carenze, ed al fine di rendere tale strumento rispondente alle finalità prefissate dal legislatore, nell'anno in corso il DAGL ha prospettato un'attività di monitoraggio costante dell'effettuazione delle VIR, da condurre mediante la programmazione di incontri periodici con le amministrazioni. Quale prospettiva di innovazione metodologica per valorizzare la funzione della VIR, il futuro regolamento, cui si è fatto cenno più sopra, contempla disposizioni volte a rendere maggiormente strutturata l'attività di verifica dell'impatto della regolamentazione, mediante la previsione di appositi "piani" predisposti a cadenza periodica dalle amministrazioni ed aggiornabili secondo l'evoluzione delle priorità di ciascuna amministrazione.

A.T.N.

E' altresì utile ricordare che gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali, devono essere accompagnati, oltre che dalla Relazione AIR, anche da una relazione recante l'analisi tecnico-normativa (ATN), anch'essa predisposta dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa.

Secondo la definizione contenuta nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 (pubblicata nella G.U. 18 settembre 2008, n. 219), che ha innovato l'originaria disciplina dell'analisi tecnico-normativa recata dalla Direttiva PCM 27 marzo 2000, l'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente e dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione. L'ATN è contenuta in una

Relazione che viene redatta secondo una griglia metodologica allegata alla citata Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008.

Come riportato nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009 sull'istruttoria degli atti normativi del Governo (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 82 dell'8 aprile 2009), la griglia metodologica dell'ATN, originariamente strutturata in 13 indicatori, allo stato ne contiene 23, divisi in tre parti: 1. Contesto nazionale; 2. Contesto internazionale; 3. Qualità sistematica e redazionale. Nella rinnovata scheda ATN, a' termini della medesima Direttiva, viene attribuito maggiore spazio agli aspetti comunitari e internazionali rilevanti, con il chiaro obiettivo di assicurare la piena compatibilità delle nuove norme con l'ordinamento comunitario e migliorare la posizione italiana nel quadro delle procedure d'infrazione e delle sentenze di condanna, anche in materia di diritti dell'uomo.

Nel corso del 2014, non sono intervenute modifiche alla disciplina dell'ATN.

In sede di verifica delle relazioni ATN predisposte dalle amministrazioni, il DAGL ha avuto modo di individuare le principali difficoltà incontrate dalle proponenti sul corretto utilizzo della griglia metodologica: difficoltà che tuttora permangono -anche se in misura molto meno accentuata- nonostante l'esperienza maturata ormai pluriennale. Dal che è emersa la necessità di porre allo studio un'ipotesi di revisione e di aggiornamento sia della direttiva sull'analisi tecnico-normativa che della griglia metodologica stessa, anche con l'obiettivo di inserire brevi linee guida alla compilazione dell'ATN, indispensabili per evitare analisi giuridiche dal contenuto formalistico o di tipo meramente enunciativo presenti in alcune ATN esaminate, nonché di procedere ad adeguamenti terminologici e di semplificazione.

In tale contesto rimane ferma la sottoposizione di tutti gli schemi di atto normativo del Governo all'analisi tecnico-normativa, così come già definito dalla citata Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008, e la necessità di inserire ulteriori indirizzi relativi ad analisi giuridiche ed ordinamentali, soprattutto nella parte relativa alla qualità sistematica e redazionale del testo normativo.

L'azione di riscontro da parte del DAGL ha comunque portato al sensibile miglioramento delle criticità emerse negli anni passati sul corretto esame della compatibilità degli interventi normativi governativi con l'ordinamento delle regioni e degli enti locali e un significativo passo in avanti nell'inserimento nelle ATN di riferimenti di giurisprudenza costituzionale.

Ulteriori riflessioni ed approfondimenti sulla necessità di revisione e aggiornamento dell'ATN saranno condotti dal DAGL in esito all'approvazione delle riforme costituzionali

attualmente avviate in Parlamento sia in merito al procedimento legislativo che alle fonti del diritto.

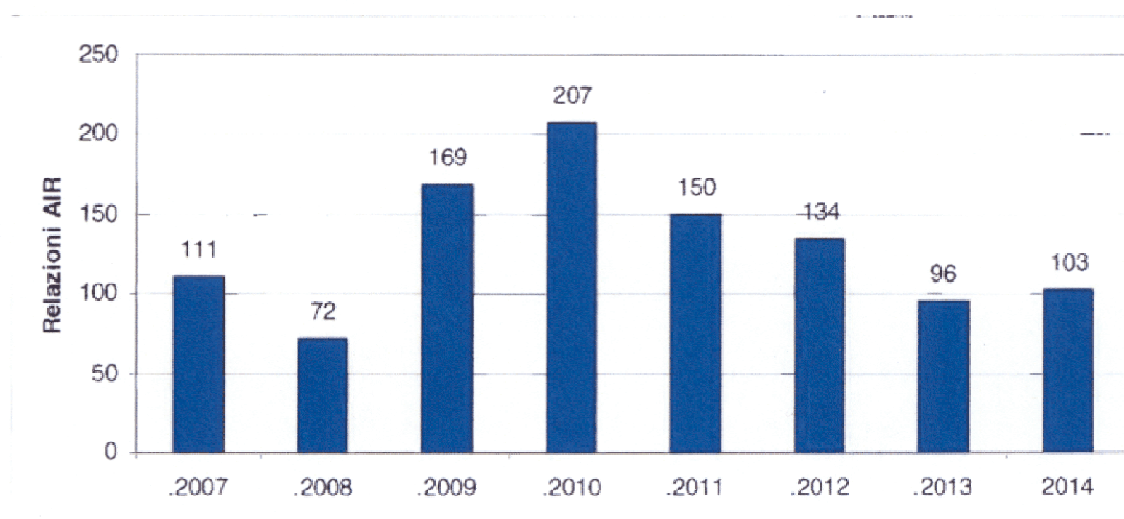
3a2. Applicazione da parte delle amministrazioni

Ciò premesso, si espongono qui di seguito i dati relativi all'elaborazione degli strumenti di qualità della regolazione curata nel corso del 2014 dalle amministrazioni centrali.

A.I.R

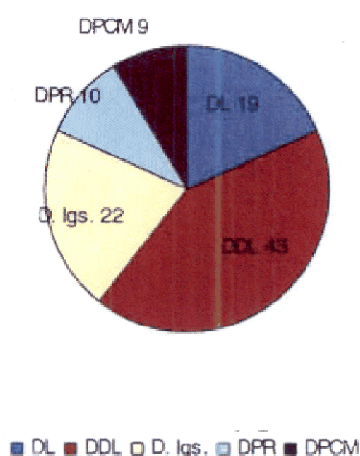
A corredo degli schemi normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri, nel corso dell'anno 2014 le amministrazioni centrali hanno prodotto n. **103** relazioni AIR. Il grafico che segue mostra la serie storica delle relazioni AIR complessivamente prodotte ogni anno dalle amministrazioni centrali.

Grafico 1 – Relazioni AIR



In riferimento all'anno 2014, le relazioni AIR prodotte sono state n. **103** così articolate: **22** a corredo di decreti legislativi, **19** a corredo di decreti legge, **43** a corredo di disegni di legge, **10** a corredo di decreti del Presidente della Repubblica, **9** a corredo di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Occorre specificare che, relativamente ai decreti legge n. 90, 91, 133 e 168, le relazioni AIR finali sono il risultato dell'assemblaggio, effettuato in sede di coordinamento dal DAGL, di distinte relazioni presentate dalle amministrazioni in ragione della competenza, *in parte qua*, sulle materie oggetto dei provvedimenti.

Grafico 2 – Distribuzione delle relazioni AIR per tipo di provvedimento – Anno 2014



Nell'anno 2013, le Relazioni AIR prodotte, in relazione a schemi normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri, erano state complessivamente n. 96, così articolate: n. 36 a corredo di decreti legislativi, n. 36 a corredo di disegni di legge, n. 22 a corredo di DPR, n. 2 a corredo di DPCM. Non figuravano AIR a corredi di decreti legge.

Come emerge dai grafici, il livello quantitativo di produzione delle relazioni AIR resta elevato, tanto da rapportarsi a quello di Paesi esteri con consolidata esperienza in materia.

In aderenza al dettato normativo, l'applicazione dell'AIR è estesa alla generalità delle iniziative normative del Governo, fatte salve le ipotesi di esclusione ed esenzione realizzate in presenza delle condizioni previste dalle disposizioni.

A quest'ultimo riguardo, in premessa si è ricordato che il Parlamento guarda con particolare sfavore all'esenzione AIR disposta in relazione ai decreti legge che, ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, ne beneficerebbero in quanto rientranti nei "casi straordinari di necessità ed urgenza" che la consentono.

Anche nel corso del 2014 l'attività normativa del Governo è stata caratterizzata dalla straordinaria rilevanza di interventi di decretazione d'urgenza (complessivamente n. 29, con lieve aumento rispetto alla consistenza di 26 del 2013). Ma, a differenza dell'anno precedente, a corredo dei decreti legge sono state predisposte n. 19 relazioni A.I.R., effetto

evidente dell'impulso esercitato dal Parlamento e della contestuale azione di sensibilizzazione condotta dal DAGL nei confronti delle amministrazioni proponenti.

Gli esiti dell'azione di riscontro compiuta dal DAGL sulle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni possono essere così sintetizzati: nel 2014 si sono registrati n. 88 (nel 2013 n.85) casi di integrazione sostanziale delle relazioni AIR che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL, pari all'85 % del totale, esclusi i meri interventi di rettifica formale (nel 2013 la percentuale ammontava all'88,5% del totale). Le richieste di integrazione avanzata dal DAGL hanno in massima parte riguardato il completamento della relazione ed il chiarimento di parti della stessa con la corretta compilazione, secondo i punti indicati nel modello allegato alla citata Direttiva PCM del 16 gennaio 2013, al fine di inserire e/o aggiungere elementi informativi ritenuti essenziali, ovviamente nel rispetto comunque delle competenze di merito delle Amministrazioni.

È ancora da aggiungere che sono state altresì predisposte n. 33 Relazioni AIR a corredo di regolamenti di competenza ministeriale e n. 5 Relazioni AIR a corredo di DPCM comunicati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400:

- n. 1 DM e n. 1 DPCM di competenza del Ministero della salute;
- n. 1 DM di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
- n. 1 DM di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro;
- n. 15 DM di competenza del Ministero della giustizia;
- n. 1 DM di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica;
- n. 9 DM e 3 DPCM di competenza del Ministero dell'interno;
- n. 1 DM di competenza del Ministero del lavoro;
- n. 1 DM di competenza del Ministero dello sviluppo economico.
- n. 1 DPCM di competenza del Ministero degli affari esteri
- n. 2 DM e n. 1 DI di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ciò premesso, nella tabella I qui di seguito si riportano, in riferimento agli ultimi tre anni, i dati relativi al numero delle Relazioni AIR che presentano indicazioni specifiche in ordine alla rappresentazione di contenuti quantificabili.

Tabella 1

Contenuti	N. Relazioni AIR		
	2014	2013	2012
Sezione 1: informazioni quantitative sulla situazione esistente	58	39	31
Sezione 1: dati quantitativi relativi agli obiettivi dell'intervento	15	10	17
Sezione 2: consultazioni	45	26	36
Sezione 4: valutazione delle opzioni alternative	27	21	7
Sezione 5: stime quantitative relative a specifici effetti	7	9	6
Sezione 5: informazioni relative all'introduzione di costi amministrativi	29	11	n.d.
Sezione 8: informazioni relative al superamento dei livelli minimi di regolazione comunitaria	2	3	n.d.

n.d. = dato non disponibile

Come si evince dai dati relativi alla Sezione 1, nel corso dell'anno 2014 le Amministrazioni hanno prestato maggiore attenzione nel fornire dati statistici riferiti al contesto sul quale viene ad agire il nuovo intervento regolatorio, ponendo in evidenza le criticità che si intendono superare con la normativa in via di introduzione (aumento del numero da 39 del 2013 a 58 del 2014, per una differenza incrementale di 19 relazioni). Appare invece di modesto rilievo l'incremento dei dati quantitativi relativi all'obiettivo dell'intervento (dalle 10 relazioni presenti nel 2013 si è passati nel 2014 a 15, per un incremento di 5 relazioni).

Per quanto riguarda la Sezione 2, appare evidente, e da sottolineare come elemento di innegabile positività, che nel corso dell'anno 2014 le amministrazioni, nelle istruttorie A.I.R. hanno curato maggiormente la fase delle consultazioni (indipendentemente dalle modalità adottate per la consultazione), tenendo conto dei contributi apportati in vista della stesura del testo normativo. Si è infatti passati da 26 relazioni che hanno tenuto conto delle risultanze delle consultazioni nel 2013 a 45 relazioni nel 2014, con un incremento di 19 relazioni.

Anche con riferimento alla valutazione di opzioni alternative di merito (Sezione 4), molte delle quali scaturenti da contributi apportati in sede di consultazione, si è rilevato un

incremento nel corso dell'anno 2014 rispetto all'anno 2013 (da n. 21 relazioni si è passati a n. 27 relazioni).

Con riguardo alla Sezione 5, relativa alla giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e la valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI, l'elaborazione dei relativi dati curati dalle amministrazioni si rivela sostanzialmente sbilanciata, tanto che si può affermare che la trattazione della Sezione non ha ancora raggiunto un grado di completezza ottimale. Nel caso degli dati forniti in tema di effetti dell'introducendo regime sulla collettività, infatti, dall'esame della tabella si ricava che anche nel corso del 2014 non è stata sufficiente sviluppata l'indagine -in termini differenziali rispetto alla situazione attuale- sui vantaggi, ovvero gli eventuali svantaggi, che l'opzione apporta alle diverse categorie di destinatari, nell'ottica di evidenziare al meglio le finalità dell'intervento (la stima corretta degli specifici effetti delle nuove norme risulta essere presente solo in n. 7 relazioni).

Al contrario, la stima dei costi amministrativi per oneri informativi introdotti e/o eliminati a carico di cittadini e/o imprese nel corso dell'anno 2014 ha registrato un significativo incremento (dagli 11 provvedimenti del 2013 ai 29 provvedimenti del 2014): segno evidente dell'attenzione e degli sforzi migliorativi prestati dalle amministrazioni a tale importante connotato dell'impatto della normativa sui destinatari -che appare decisamente più approfondito rispetto al passato- e della contestuale, costante opera di monitoraggio e verifica esercitata dal DAGL sulle relazioni prodotte dalle amministrazioni, sovente invitate a fornire i relativi dati, ove assenti, o ad integrare i dati forniti, ove incompleti.

Per quanto attiene, infine, al rispetto dei livelli minimi di regolazione europea, nel corso dell'anno 2014 si sono registrati solamente due casi di superamento degli stessi rispetto ai 3 presenti nel corso dell'anno 2013. In ogni caso, le amministrazioni hanno giustificato congruamente tale scelta, per cui si può affermare che, sul punto, non si evidenzia alcuna criticità.

Esenzioni

I casi di esenzione dalla Relazione AIR richieste e concesse, ai sensi dell'articolo 9 del DPCM 11 settembre 2008, n. 170, risultano essere nel 2014 n. **11** (n. 31 nel 2013), riferiti ai seguenti atti normativi:

1. d.l.: "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e

partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione”.

2. d.l.: “Disposizioni temporanee ed urgenti in materia di automatismi stipendiali del personale della scuola”.

3. d.l.: “Disposizioni urgenti in materia di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi, di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva”.

4. d.l.: “Proroga (II semestre 2014) delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione”.

5. d.d.l.: “Delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2014”.

6. d.d.l.: “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”.

7. d.l.: “Disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative ad enti territoriali”.

8. d.d.l.: “Distacco del Comune di Voltago Agordino dalla Regione Veneto e sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione”.

9. d.l.: “Disposizioni urgenti in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli montani e di rifinanziamento per spese urgenti”.

10. d.l.: “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”.

11. d.d.l.: “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014”.

Esclusioni

I casi di esclusione dalla Relazione AIR, ai sensi dell'articolo 8 del medesimo DPCM 11 settembre 2008, n. 170, risultano essere nel 2014 n. 16 (n. 28 nel 2013), riferiti ai seguenti atti normativi:

1. d.d.l.: “Ratifica degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980, adottati a Vienna l'8 luglio 2005, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno”.

2. DPCM: “Regolamento recante l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21”.

3. d.d.l. costituzionale: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”.

4. d.d.l.: “Ratifica della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006”.

5. d.d.l.: “Ratifica dell’Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile sull’autorizzazione all’esercizio di attività lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo delle missioni diplomatiche e rappresentanze consolari, fatto a Roma il 13 dicembre 2013”.

6. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013 e del Protocollo n. 16 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013”.

7. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d’America finalizzato a migliorare la Compliance fiscale internazionale e ad applicare la normativa F.A.T.C.A. (Foreign Account Tax Compliance Act), con Allegati, fatto a Roma il 10 gennaio 2014, nonché disposizioni concernenti gli adempimenti delle istituzioni finanziarie italiane ai fini dell’attuazione dello scambio automatico di informazioni derivanti dal predetto Accordo e da Accordi tra l’Italia e altri Stati esteri”.

8. d.lgs.: “Norme di attuazione dell’articolo 51, comma 4, lettera A) dello Statuto speciale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia in materia di tributi erariali”.

9. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011”.

10. d.d.l.: “Ratifica di tre Accordi nel settore dei trasporti:

a. Accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il Governo dello Stato d’Israele, dall’altro, fatto a Lussemburgo il 10 giugno 2013;

b. Accordo sullo spazio aereo comune tra l’Unione europea e i suoi Stati membri e la Repubblica moldova, fatto a Bruxelles il 26 giugno 2012;

c. Accordo sui trasporti aerei fra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, gli Stati Uniti d’America, d’altro lato, l’Islanda, d’altro lato, e il Regno di Norvegia, d’altro lato, con Allegato, fatto a Lussemburgo e Oslo il 16 e il 21 giugno 2011, e Accordo addizionale fra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, l’Islanda, d’altro lato, e il Regno di Norvegia, d’altro lato, riguardante l’applicazione

dell'Accordo sui trasporti aerei fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, gli Stati Uniti d'America, d'altro lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato, fatto a Lussemburgo e Oslo il 16 e il 21 giugno 2011.

11. d.d.l.: "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul traffico illecito via mare, aperto alla firma a Sirasburgo il 31 gennaio 1995, attuativo dell'articolo 17 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, fatto a Vienna il 31 gennaio 1988".

12. d.d.l.: "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione internazionale degli adulti, fatta a L'Aja il 13 gennaio 2000".

13. dPR.: "Regolamento per la disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di cooperazione con altri Stati per i materiali d'armamento prodotti dall'industria nazionale, a norma dell'articolo 537-TER del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66".

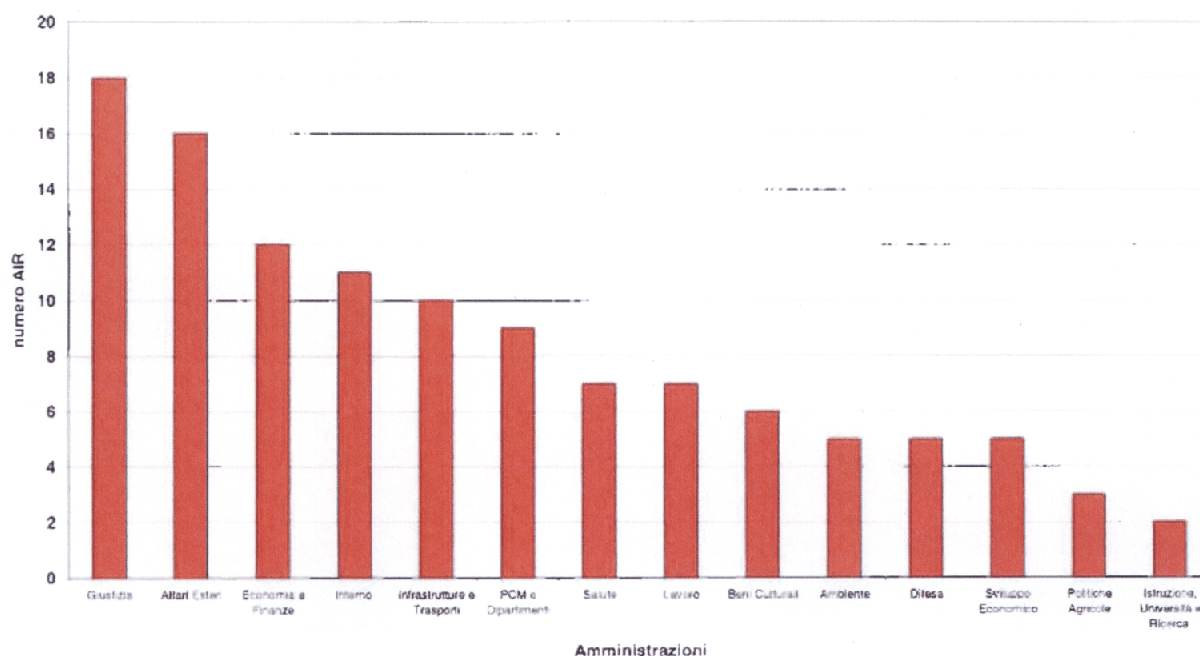
14. d.d.l.: "Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961".

15. d.d.l. Costituzionale: "Distacco del Comune di Voltago Agordino dalla Regione Veneto e sua aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione".

16. d.d.l.: "Ratifica dell'Accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Mongolia, dall'altra, firmato a Ulan Bator il 30 aprile 2013".

La Figura 1 illustra la distribuzione delle Relazioni AIR tra amministrazioni nel 2014.

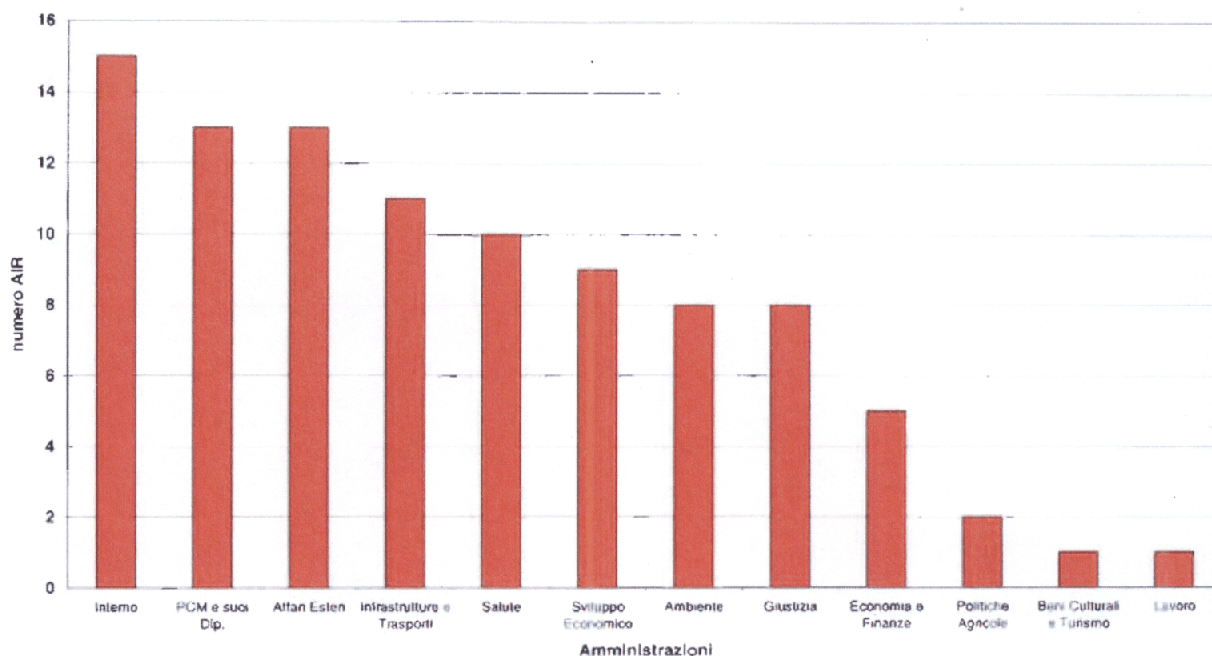
Figura 1 - Distribuzione delle AIR tra le amministrazioni. Anno 2014



E' qui il caso di ribadire quanto già segnalato nelle precedenti relazioni annuali: vale a dire che la consistenza numerica delle Relazioni AIR è direttamente collegata al numero di iniziative di riferimento delle amministrazioni, evidentemente diverso secondo gli ambiti di competenza; il grafico suesposto mostra la distribuzione tra le Amministrazioni con esclusivo riferimento al numero di Relazioni AIR pervenute al DAGL, prescindendo da ulteriori classificazioni delle stesse per materia e complessità degli interventi normativi. Va, inoltre, ribadito che il dato relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri riguarda complessivamente l'attività svolta dai Dipartimenti e dalle strutture della stessa, anche affidati a Ministri senza portafoglio.

Il grafico della Figura 2 si riferisce all'anno 2013 ed è elaborato alla stregua dei medesimi criteri di cui al precedente grafico.

Figura 2 - Distribuzione delle A R tra le Amministrazioni. Anno 2013



Dalla comparazione dei grafici emerge con tutta evidenza l'ormai elevato grado di ottemperanza alla disciplina sull'AIR, sensibilmente superiore all'andamento di base dell'anno precedente. Ciò non esclude, anche alla luce di quanto affermato nel precedente sotto-paragrafo 3aI, che sia da perseguire con attenzione costante e mirata la qualità delle analisi per far sì che l'AIR rappresenti un costante supporto alle decisioni di vertice. Nonostante i progressi registrati, la materia è da considerarsi tuttora un *work in progress* ed in tale contesto anche nel corso del 2014 il DAGL ha fornito alle amministrazioni un *feedback* tecnico sulla qualità delle analisi prodotte, evidenziandone i punti di forza e di debolezza e fornendo suggerimenti operativi.

V.I.R

Nel 2014 sono pervenute al DAGL le seguenti relazioni:

- Ministero dell'Economia e delle finanze: n. 3 relazioni VIR;
- Ministero dell'Interno: n. 2 Relazioni VIR e n. 3 procedure avviate, ma allo stato non ancora concluse.

Al presente documento sono annesse (ALL. C) le relazioni elaborate per i seguenti provvedimenti:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

1. *Articolo 12 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n.2 –*
2. *Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 28 –*
3. *Decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179 – attuazione dell'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262.*

Ministero dell'Interno

1. *Legge 13 agosto 2010, n. 136, recante Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia.*
2. *Decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151, Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.*

Come già accennato, nel corso del 2014 sono pervenute al DAGL ulteriori comunicazioni di avvio della VIR (riguardanti n. 9 provvedimenti normativi, da parte del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dei beni e dell'attività culturali e del turismo.

Di seguito, un prospetto di riepilogo complessivo.

Amministrazione	Relazioni VIR pervenute	Avvio di procedure VIR
Ministero dell'Interno	2	3
Ministero dell'Economia e delle Finanze	3	
Ministero della Giustizia		3
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali		2
Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del turismo		1
Totali	5	9

Come si è avuto già modo di evidenziare nel paragrafo 3a1, sono poste allo studio misure atte ad evitare che l'attività VIR sia svolta, come a tutt'oggi va constatato, in maniera episodica, anziché essere inserita in un percorso sistematico di monitoraggio continuativo, sulla base di indicatori di efficacia che dovrebbero essere definiti già in sede di AIR.

Al fine di migliorare la qualità di tale strumento, a parte la già accennata ipotesi di riforma normativa in elaborazione e lo sviluppo di una sistematica attività di confronto tra il DAGL e le amministrazioni, è altresì utile segnalare che l'importanza che va assegnata all'attività di formazione del personale sui temi della qualità della normazione. Nel corso del corrente anno sono stati avviati contatti con la Scuola Superiore della Pubblica amministrazione (SSPA) in relazione ad una nuova programmazione di attività formative in materia di AIR e VIR da calibrare e cadenzare in raccordo funzionale anche con l'evoluzione del processo di riforma della disciplina normativa su AIR, VIR e connesse procedure di consultazione.

A.T.N.

Nel 2014 sono pervenute, dalle amministrazioni competenti alla predisposizione delle iniziative normative, n. 125 relazioni ATN, cui devono essere aggiunte n. 4 relazioni ATN predisposte direttamente dal DAGL per interventi ad iniziativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È da aggiungere che sono state predisposte le relazioni ATN relative agli stessi regolamenti ministeriali per i quali è pervenuta la relazione AIR (cfr. supra).

Nell'attività di riscontro delle relazioni ATN è stata posta particolare attenzione alla verifica del corretto utilizzo della griglia metodologica allegata alla citata Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008 e alla pertinente compilazione di tutte le sue voci.

Nel periodo considerato si sono registrati n. 83 casi di integrazione sostanziale di relazioni ATN, che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL, senza considerare meri interventi di rettifica formale.

Le richieste di modifiche ed integrazioni inoltrate dal DAGL alle Amministrazioni proponenti l'iniziativa normativa sono state, in particolare, incentrate sull'analisi del corretto utilizzo della fonte normativa, degli obiettivi perseguiti e della necessità dell'intervento normativo stesso, nonché sull'analisi della compatibilità con l'ordinamento dell'Unione Europea (ivi incluse le analisi delle procedure di infrazioni aperte da parte della Commissione Europea). Le amministrazioni sono state, inoltre, sensibilizzate ad indicare puntualmente, nella scheda ATN, i provvedimenti attuativi successivi di natura non normativa ed a fornire

motivazioni in merito alla necessità di demandare a successivi provvedimenti l'attuazione delle disposizioni primarie.

Le amministrazioni proponenti le iniziative normative sono state interessate all'effettuazione dei necessari approfondimenti contenutistici con l'ausilio di ricerche dottrinali e giurisprudenziali, anche con riferimento alle decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ed alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nell'ottica del superamento, almeno in parte, delle problematiche o carenze contenutistiche emerse negli anni precedenti.

Considerazioni specifiche meritano le relazioni ATN riferite alla decretazione d'urgenza, che si riallacciano al più volte citato orientamento adottato dal Parlamento ad inizio del 2014.

In passato le Amministrazioni proponenti sono state sensibilizzate ad inserire, nella relazione illustrativa, i necessari elementi giuridici di analisi ordinamentale atti a compensare l'assenza della relazione ATN a corredo di alcuni decreti legge presentati alle Camere per la conversione. Dopo la pronuncia del Presidente della Camera dei Deputati del 20 gennaio 2014, il numero delle relazioni ATN riferite a decreti legge risulta decisamente in aumento, passando da n. 11 dell'anno 2013 a n. 19 nell'anno 2014, delle quali n. 3 predisposte direttamente dal DAGL.

3b. La valutazione della regolazione nelle Autorità indipendenti e nelle Regioni

In un ordinamento giuridico come quello italiano, caratterizzato dalla presenza di molteplici tipologie di regolatori e più livelli di governo, la qualità complessiva del sistema regolatorio è necessariamente frutto delle iniziative e degli sforzi di amministrazioni ulteriori rispetto a quelle statali.

In questo paragrafo sono illustrate le principali novità riscontrate nel corso del 2014, in tema di qualità della regolazione, a proposito delle Autorità amministrative indipendenti e delle Regioni. Tale ricognizione è volta, da una parte, a fornire un quadro aggiornato delle iniziative più significative poste in essere dalle Autorità e dalle Regioni; dall'altra, a promuovere la conoscenza e la diffusione di buone pratiche ed esperienze tra le diverse amministrazioni.

In particolare, le Autorità, come noto, negli ultimi anni hanno moltiplicato gli sforzi volti a garantire un miglioramento della qualità e della trasparenza dei propri processi decisionali, sia attraverso strumenti di analisi del flusso della regolazione (come l'Air), sia,

più di recente, di valutazione e semplificazione dello stock di regole (come nel caso delle iniziative di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi), assicurando nel contempo elevate garanzie di partecipazione. La Presidenza del Consiglio, attraverso il DAGL, intende promuovere il confronto tra l'esperienza statale e quella delle Autorità; al riguardo, la partecipazione del Capo del DAGL, il 23 marzo u.s., al seminario di presentazione dell'annuario dell'Osservatorio AIR²⁶ ha rappresentato un'utile occasione di scambio ed arricchimento reciproco, volta a favorire la costituzione di una rete dei soggetti responsabili (a vario titolo e ferme restando le rispettive competenze) della qualità della regolazione nel nostro Paese.

Quanto alle Regioni, come riportato anche nelle Relazioni al Parlamento degli scorsi anni, la situazione è molto variegata e caratterizzata da molteplici iniziative che, nei vari territori, pongono l'accento sulla semplificazione dei procedimenti, con particolare riferimento alle PMI, e sulla valutazione degli effetti della regolazione, attraverso progetti e azioni promosse sia dalle Giunte che dalle Assemblee legislative. Evidentemente, in questo quadro il confronto e la collaborazione tra amministrazioni statali e regionali riveste un ruolo strategico, come testimoniato, tra l'altro, dall'intesa sancita dalla Conferenza Unificata relativamente all'Agenda per la semplificazione²⁷, dai lavori del Gruppo interistituzionale sull'AIR e la VIR²⁸ e dal POAT del DAGL (su cui cfr. *infra* par. 4).

3b1. Autorità indipendenti

BANCA D'ITALIA

L'attività di Analisi di Impatto della Regolamentazione condotta dalla Banca d'Italia, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, si è svolta nel 2014 in coerenza con il quadro definito in attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005 n. 262 (*Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*). Gli strumenti dell'analisi economica e la valutazione costi-benefici hanno consentito alla funzione AIR di continuare a supportare le molteplici attività di natura normativa in campo bancario e

²⁶ L'Osservatorio AIR (www.osservatorioair.it) è un centro studi che analizza, anche in chiave comparata, la qualità della regolazione, con particolare attenzione alle Autorità indipendenti.

²⁷ Intesa del 13 novembre 2014, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 27 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali concernente le linee di indirizzo condivise e l'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017.

²⁸ Gruppo costituito presso la Conferenza Unificata il 24 novembre 2010

finanziario: emanazione della normativa secondaria, consulenza al legislatore sulla normativa primaria, contributo al processo regolamentare internazionale.

Nel 2014, è continuata l'azione della funzione AIR a supporto dei lavori regolamentari condotti in ambito internazionale. In particolare, è stato approfondito l'impatto sul sistema bancario italiano ed è stato fornito contributo alla definizione della disciplina sui seguenti aspetti: la contribuzione delle banche ai fondi di risoluzioni previsti dalla Direttiva *Bank Recovery and Resolution* (BRR) e dal Regolamento sul *Single Resolution Mechanism*; la metodologia di identificazione delle banche sistemicamente rilevanti; le riserve di capitale e gli altri strumenti macro-prudenziali. Si è inoltre fornito supporto all'Autorità Bancaria Europea nella definizione degli standard tecnici previsti dalla Direttiva BRR in materia di gestione delle crisi.

E' proseguita inoltre l'attività di monitoraggio dei nuovi standard prudenziali di Basilea 3 nell'ambito degli esercizi quantitativi coordinati dal Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria e dall'Autorità Bancaria Europea.

A livello nazionale sono state accompagnate da analisi di impatto le proposte di normativa secondaria in materia di: a) organizzazione e governo societario delle banche; b) politiche e prassi di remunerazione e incentivazione; c) intermediari finanziari; d) obbligazioni bancarie garantite; e) recepimento della Direttiva sui gestori di fondi di investimento alternativi.

Recenti documenti AIR disponibili sul sito Internet della Banca d'Italia:

• **Consultazioni concluse, normativa emanata:**

"Revisione delle disposizioni in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione"

https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2014/politiche-remunerazione-incentivazione/Relazione_analisi_impatto.pdf

"Gestione collettiva del risparmio. Recepimento della direttiva 2011/61/UE (AIFMD) e ulteriori interventi di modifica"

https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2014/gestione-collettiva-risparmio/Relazioni_AIR_BdI-Conosb.pdf

"Obbligazioni bancarie garantite. Disposizioni di vigilanza"

https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2014/obbligazioni-bancarie-garantite/AIR_OBG.pdf

"Disposizioni di vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche"

https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2014/disp-vig-organizz-gov-societario-070214/AIR_Governance.pdf

- **Consultazioni concluse la cui normativa non è ancora stata**

emanata: "Disposizioni di vigilanza per gli intermediari finanziari"

<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2014/disp-vig-2/AIR.pdf>

CONSOB

Si rappresentano di seguito le principali attività a rilevanza esterna svolte nel corso dell'anno 2014 dalla Commissione Nazionale per le società e la borsa.

Un primo ambito di attività ha avuto ad oggetto l'attuazione delle deleghe regolamentari conferite dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 44 per il recepimento della Direttiva 2011/61/UE in materia di fondi di investimento alternativi ("AIFMD") e l'implementazione dei Regolamenti (UE) n. 345/2013 e n. 346/2013 relativi, rispettivamente, ai gestori di fondi europei per il *venture capital* ("EUVECA") ed ai gestori di fondi europei per l'imprenditoria sociale ("EUSEF").

In ragione delle richiamate disposizioni primarie, la Consob e la Banca d'Italia hanno, ciascuna per i profili di competenza, avviato e concluso la consultazione del mercato su un pacchetto di modifiche aventi ad oggetto i Regolamenti Consob n. 11971/1999 ("Regolamento Emittenti") e n. 16190/2007 ("Regolamento Intermediari"), il Regolamento congiunto Banca d'Italia-Consob in materia di organizzazione e procedure degli intermediari che prestano servizi di investimento o di gestione collettiva del risparmio del 29 ottobre 2007 ("Regolamento Congiunto"), nonché il Regolamento della Banca d'Italia sulla gestione collettiva del risparmio.

Nell'ambito del menzionato documento di consultazione sono stati pubblicati anche i contributi, svolti da entrambe le Autorità, relativi all'Analisi di Impatto della Regolamentazione sulle modifiche apportate ai Regolamenti citati. La Relazione AIR della

Consob è stata elaborata al fine di rappresentare le modifiche regolamentari nel più ampio contesto normativo – nazionale e sovranazionale – definito dalla Direttiva AIFM.

Il documento consta, pertanto, di una prima parte in cui vengono preliminarmente rappresentati gli aspetti salienti della riforma relativa alla gestione di fondi alternativi, come definita a livello europeo. In tale contesto sono presi in considerazione: la definizione del problema, gli obiettivi perseguiti, gli strumenti normativi effettivamente utilizzati e la relativa analisi costi-benefici. A seguire, nella Relazione AIR della Consob sono stati riportati ed elaborati i dati relativi all'ambito di attività su cui incide la Direttiva, con specifico riferimento al mercato italiano.

Sulla base del delineato contesto normativo e dell'analisi di mercato svolta, nella Relazione AIR della Consob viene rappresentato il percorso di attuazione in Italia della disciplina relativa ai gestori di fondi di investimento alternativi, evidenziando le scelte regolamentari effettuate e le corrispondenti motivazioni.

Infine, e in ossequio del meccanismo di riesame della Direttiva che, ai sensi dell'art. 69 dell'AIFMD, dovrà essere avviato entro il 22 luglio 2017 dalla Commissione Europea, la Relazione AIR indica le aree prioritarie per la raccolta di dati utili alla costruzione di un sistema di indicatori idoneo allo svolgimento della valutazione dell'efficacia dell'intervento normativo²⁹.

Un secondo ambito di operatività ha riguardato le attività correlate alla Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) in adempimento a quanto stabilito dall'articolo 6, comma 3, del decreto legge 13 maggio 2011 n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106 (recante "*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*").

Facendo seguito alla prima fase del progetto sulla MOA portata a termine nel 2013 (ove la Consob ha completato la mappatura degli obblighi di informazione previsti dalle disposizioni regolamentari dalla stessa emanate), ad esito delle analisi e dei rilievi effettuati, sono stati individuati alcuni primi possibili interventi da attuare – secondo uno specifico programma di attività – attraverso modifiche di natura normativa, organizzativa ed informatica, volte a determinare una riduzione degli oneri per i soggetti vigilati e ad

²⁹ Il documento cui si fa riferimento è pubblicato nel sito dell' nella sezione "consultazioni concluse": http://www.consob.it/main/regolamentazione/consultazioni/consultazioni_chiuse/intro_consultazioni_chiuse.html?queryid=consultazioni&stato=chiuse&tipo=csti&resultmethod=consultazioni&scen_h=1&symbolink=/main/regolamentazione/consultazioni/consultazioni_chiuse/index.html), nella parte relativa alla "Disciplina in materia di gestione collettiva del risparmio - Recepimento della direttiva 2011/61/UE (AIFMD) e ulteriori interventi di modifica - Documento di consultazione congiunto Consob/Banca d'Italia del 26/6/2014.

incrementare i benefici per il mercato nel suo complesso. Quanto sopra in ossequio alle precipue finalità individuate dall'articolo 6 del Testo Unico della Finanza (decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) per il quale, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza regolamentare, la Banca d'Italia e la Consob osservano determinati principi tra cui l'"agevolazione dell'innovazione e della concorrenza". Tali interventi sono stati parzialmente posti in essere nel corso del 2014.

Sempre nel corso del medesimo anno è stata avviata la seconda fase del progetto volta, sostanzialmente, alla misurazione vera e propria degli oneri informativi, con particolare attenzione a quelli relativi alla regolamentazione sugli "Intermediari". Attraverso la predisposta mappatura degli obblighi informativi, sono stati identificati i flussi elementari ed è stata stimata la relativa dimensione, in modo da poterli discriminare a seconda della numerosità. In questa fase, l'analisi è stata focalizzata sugli obblighi informativi derivanti dal Regolamento Intermediari, caratterizzati da un modello "normativo" comune e da una significativa omogeneità dei soggetti destinatari, tale da richiedere un campione sensibilmente più contenuto di osservazioni al fine di pervenire a stime significative e, in tal modo, minimizzare il costo della rilevazione.

Al fine di individuare le possibili stime per i costi unitari, onde poter definire compiutamente tutti i costi e gli associati benefici di ciascun obbligo informativo, sono state avviate diverse interlocuzioni con i soggetti vigilati ed in particolare con le principali associazioni di categoria. Il coinvolgimento degli operatori di mercato, dapprima attraverso lo svolgimento di interviste semi-strutturate e, successivamente, attraverso la costituzione di gruppi di lavoro, consentirà alla Consob di disporre di una serie di informazioni in grado di migliorare la conoscenza dei processi aziendali e favorire la definizione delle aree da analizzare con maggiore profondità. Più specificamente, attraverso un'analisi ed elaborazione dei dati contenuti nei database degli obblighi informativi, è stato predisposto un questionario che è stato distribuito ad un campione significativo di associati, sulla base del quale sarà definita una prima stima dei costi unitari associati a specifici oneri amministrativi (quelli che saranno preventivamente identificati come rilevanti). Al termine di tale attività di interlocuzione e di analisi, sarà dunque possibile procedere alla individuazione delle aree di possibili interventi di semplificazione e di razionalizzazione degli adempimenti a carico dei soggetti vigilati.

Sulla base della metodologia di lavoro affinata in questa prima parte della misurazione settoriale degli oneri riferiti agli intermediari, sarà possibile procedere alle analoghe misurazioni relativamente alla regolamentazione “Emittenti” e “Mercati”.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

In merito all'esperienza maturata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di Analisi d'impatto della regolazione (AIR) e di Verifica d'impatto della regolazione (VIR) nel corso 2014, si osserva quanto segue.

L'Autorità ha sempre guardato con notevole favore all'introduzione nell'ordinamento nazionale dell'AIR e della VIR, riconoscendone l'utilità come strumenti di contenimento degli eccessi della regolazione nonché di garanzia della sua qualità: nella misura in cui contribuiscono ad assicurare che la regolazione sia proporzionata e strettamente necessaria all'obiettivo di interesse generale perseguito, essi offrono anche un contributo di rilievo al corretto funzionamento del mercato. Per tale ragione, l'Autorità ha ripetutamente sottolineato che la loro diffusa implementazione può dare un contributo di rilievo verso un sistema economico meno ingessato e libero da regole non strettamente giustificabili in termini di interesse generale.

Con specifico riferimento all'esperienza maturata in tale ambito dall'Autorità, si rileva che, benché l'articolo 12, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001*) abbia introdotto l'AIR per le Autorità indipendenti, lo stesso articolo, al comma 4, ha esplicitamente escluso dall'AIR le segnalazioni e le altre attività consultive, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni, vale a dire gli interventi dell'Autorità in materia di intese restrittive della concorrenza, di abusi di posizione dominante e di controllo delle concentrazioni.

Tale esclusione rinvia la propria *ratio* nella circostanza che l'Autorità è istituzionalmente preposta non a regolare *ex ante* il mercato, ma a tutelarne il corretto funzionamento attraverso la repressione *ex post* degli illeciti concorrenziali posti in essere delle imprese.

Su tali basi, non essendo l'Autorità titolare in via diretta di compiti regolatori, non si è dotata fino ad oggi di strutture stabilmente preposte all'analisi di impatto della regolazione, né ha introdotto in modo sistematico procedure interne di analisi di impatto e di verifica di impatto.

Si fa presente, peraltro, che nel corso del 2014 l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica diversi schemi di atto di regolamentazione, al fine di raccogliere, da parte dei soggetti interessati, osservazioni e commenti. Si fa riferimento, in particolare, alla consultazione pubblica avviata nel maggio 2014 sulle "*Linee guida per l'applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in materia di concorrenza*". Tali Linee Guida sono state adottate in via definitiva con provvedimento del 31 ottobre 2014 ed hanno tenuto ampiamente conto dei contributi ricevuti. Le Linee guida sono pubblicate nel sito dell'Autorità al seguente link: <http://www.agcm.it/stampa/comunicati/7232-antitrust-adotta-nuove-linee-guida-in-materia-di-sanzioni.html>.

Sempre nel corso del 2014 l'Autorità ha deliberato di porre in consultazione pubblica la Comunicazione avente a oggetto la proposta di modifica delle soglie di fatturato per la notifica delle operazioni di concentrazione, nonché la nuova versione del Codice etico del personale dell'Autorità.

E' altresì giunto a conclusione il processo di revisione del Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità (delibera n. 25207 del 4 dicembre 2014), anch'esso disposto a seguito di consultazione pubblica.

E' il caso di aggiungere che ad inizio del corrente anno (7 gennaio 2015) è stata avviata dall'Autorità una nuova consultazione pubblica in merito alla modifica del Regolamento di procedura in materia di tutela del consumatore.

AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS ED IL SISTEMA IDRICO

L'attuazione dei processi di analisi *ex ante* di impatto della regolazione (AIR) ha da tempo integrato in modo strutturale il processo decisionale e gli strumenti di partecipazione e trasparenza attivati dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, dopo una sperimentazione triennale avviata nel 2005 e sulla base di specifiche "*Linee guida per l'applicazione dell'AIR*", definite a valle di pubblica consultazione (deliberazione GOP 46/08).

L'applicazione della metodologia AIR ai procedimenti più rilevanti ha consentito di migliorare la qualità complessiva dell'azione regolatoria, sotto il profilo dell'efficacia delle scelte di regolazione, della semplificazione e della partecipazione dei soggetti interessati, rendendo più trasparente e approfondito il percorso decisionale.

Nel corso del 2014, l'Autorità ha proseguito le attività di analisi *ex-ante* dell'impatto regolatorio nell'ambito del procedimento avviato nel maggio 2013 per la riforma delle tariffe dei servizi di rete e di misura dell'energia elettrica, nonché delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per le utenze domestiche in bassa tensione (deliberazione 16 maggio 2013, 204/2013/R/eel). L'avvio di procedimento è stato successivamente integrato con deliberazione 7 agosto 2014, 412/2014/R/efr al fine di tenere conto di quanto previsto dal decreto legislativo 18 luglio 2014, n. 102 di recepimento della Direttiva europea 2012/27/CE in materia di efficienza energetica.

La citata deliberazione 204/2013/R/eel, e successive modifiche ed integrazioni, ha previsto che il suddetto procedimento sia sottoposto all'applicazione della metodologia AIR per gli aspetti più rilevanti. Nell'ambito di tale metodologia, per favorire la costruzione partecipata di ipotesi di riforma tariffaria, nell'ottobre 2014 gli Uffici dell'Autorità hanno tenuto un seminario, rivolto alle associazioni di consumatori e operatori (distributori e venditori) con lo scopo di delineare in termini generali il processo di riforma e di presentare primi esercizi quantitativi. A seguito di tale seminario l'Autorità ha ricevuto note di commento da parte di alcune associazioni esponentziali.

Con il documento per la consultazione 5 febbraio 2015, 34/2015/R/eel, l'Autorità ha successivamente presentato le opzioni individuate per la riforma delle componenti della tariffa elettrica per i clienti domestici, proponendo contestualmente una prima analisi di impatto corredata di elementi quantitativi, in modo che tutti i soggetti interessati potessero disporre degli elementi necessari per valutazioni di dettaglio e proposte alternative.

Come previsto dall'articolo 11, comma 3, del citato decreto legislativo n. 102/2014, l'analisi di impatto è funzionale anche a predisporre successive proposte per eventuali nuovi criteri per la determinazione delle compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica (bonus sociale), che può costituire un vero "ammortizzatore" dell'impatto della riforma per quanto concerne i clienti in condizione di disagio economico. Attraverso la consultazione sul documento 34/2015/R/eel l'Autorità intende anche raccogliere elementi utili a formulare le proprie proposte in materia di bonus sociale.

Gli ulteriori passi previsti per lo sviluppo del procedimento sono i seguenti:

- entro il mese di luglio 2015 sarà pubblicato un secondo documento per la consultazione, contenente gli orientamenti finali dell'Autorità, alla luce degli elementi raccolti con la presente consultazione;

- contestualmente alla seconda consultazione, l'Autorità prevede di formulare le proprie proposte al Governo in tema di revisione del bonus sociale;

- la deliberazione sulla riforma delle componenti della tariffa per i clienti domestici è attesa entro il mese di novembre 2015 e i primi effetti si dispiegheranno dal 1° gennaio 2016, contestualmente all'avvio del prossimo periodo regolatorio.

Vanno infine citati, in quanto correlati al procedimento di cui alla deliberazione 204/2013/R/eel, il documento per la consultazione 13 febbraio 2014, 52/2014/R/eel e la successiva deliberazione 8 maggio 2014, 205/2014/R/eel, in materia di sperimentazione tariffaria rivolta ai clienti domestici che utilizzano, nell'abitazione di residenza, pompe di calore elettriche come unico sistema di riscaldamento.

Nel corso del 2014, l'Autorità ha previsto l'applicazione dell'AIR nell'ambito di due ulteriori importanti procedimenti:

- il procedimento per l'adozione di provvedimenti per la definizione delle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura, avviato nel febbraio 2014 (deliberazione 27 febbraio 2014, 87/2014/R/idr);

- il procedimento per la formazione di provvedimenti in materia di tariffe e qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica e di condizioni tecnico-economiche per l'erogazione del servizio di connessione per il periodo di regolazione che ha inizio dal 1° gennaio 2016, avviato nell'ottobre 2014 (deliberazione 9 ottobre 2014, 483/2014/R/eel).

Il Piano AIR relativo al primo procedimento (definizione delle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura), è stato descritto nel documento per la consultazione 19 giugno 2014, 299/2014/R/idr recante "*Definizione delle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura - Inquadramento generale e linee di intervento*". Il Piano ha previsto una seconda consultazione con l'illustrazione dell'opzione tariffaria preferita prima dell'adozione del provvedimento finale e della successiva pubblicazione della relazione AIR. Nel Piano è stata anche prevista l'organizzazione di *focus group* e incontri specialistici, qualora ritenuti utili per acquisire dagli operatori del settore e dagli altri soggetti coinvolti ulteriori elementi specifici.

In coerenza con tale Piano, in esito all'esame delle osservazioni pervenute al Documento 299/2014/R/idr, nel dicembre 2014 l'Autorità ha effettuato una seconda

consultazione (Documento 11 dicembre 2014, 620/2014/R/idr recante “*Definizione delle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura*”), nell’ambito della quale sono state descritte e singolarmente valutate le diverse opzioni di potenziale intervento ed è stata indicata l’opzione regolatoria che l’Autorità intende introdurre.

Nello stesso documento, l’Autorità ha presentato le risultanze di focus specifici sulle diverse macro-aree del Paese che nel frattempo aveva ritenuto utile e opportuno condurre, in considerazione delle differenze territoriali rinvenute in ordine ai criteri per la determinazione della tariffa del servizio di fognatura e depurazione applicabile ai reflui industriali e, contestualmente, ha differito al febbraio 2015 (in luogo del dicembre 2014, indicato nel Documento 299/2014/R/idr) il termine previsto nel Piano AIR per l’adozione del provvedimento finale di approvazione della metodologia nazionale di allocazione dei costi a tutte le tipologie di utenza, i cui scarichi sono autorizzati in pubblica fognatura. In ragione degli ulteriori approfondimenti resisi necessari, si ritiene che il provvedimento finale possa essere adottato entro il mese di maggio del corrente anno.

Per quanto riguarda, invece, il procedimento per la formazione di provvedimenti in materia di tariffe e qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell’energia elettrica e di condizioni tecnico-economiche per l’erogazione del servizio di connessione per il periodo di regolazione che ha inizio dal 1° gennaio 2016 (di cui alla citata deliberazione 483/2014/R/eel), nel Documento 5/2015/R/eel, recante “*Criteri di regolazione delle tariffe e qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell’energia elettrica per il quinto periodo di regolazione-Inquadramento e linee di intervento*” l’Autorità ha descritto il piano di sviluppo delle attività previste in relazione al processo di consultazione, incluso il Piano AIR.

In particolare, l’Autorità ha previsto lo sviluppo della consultazione nelle seguenti fasi:

- entro la primavera 2015: pubblicazione di specifici Documenti contenenti gli orientamenti iniziali per la revisione della regolazione tariffaria e della qualità per il quinto periodo di regolazione, nonché uno specifico Documento in materia di tariffe per l’utenza domestica;
- entro il mese di settembre 2015: pubblicazione di specifici Documenti contenenti gli orientamenti finali dell’Autorità per i medesimi ambiti di intervento;
- entro il mese di novembre 2015: adozione del provvedimento finale di approvazione dei nuovi Testi integrati per il trasporto (TIT), la misura (TIME), e la qualità del servizio elettrico di distribuzione e misura (TIQE) e di trasmissione;

- entro il mese di marzo 2016: pubblicazione della relazione AIR;
- nel corso dell'anno 2016: pubblicazione di specifici Documenti relativi alla revisione della regolazione del servizio di connessione e alle ipotesi di revisione dei criteri di allocazione dei costi alle tipologie di utenza;
- entro il mese di luglio 2017: adozione del provvedimento finale di approvazione del nuovo Testo integrato per il servizio di connessione (TIC/TICA) ed eventuale modifica del TIT in relazione all'implementazione delle ipotesi di revisione dei criteri di allocazione dei costi alle tipologie di utenza.

Qualora necessario, potranno essere diffusi ulteriori Documenti, anche su temi di specifico approfondimento. Il Piano AIR potrà essere aggiornato in relazione allo sviluppo del procedimento e eventuali variazioni del Piano saranno evidenziate nei documenti per la consultazione o mediante specifiche pubblicazioni sul sito internet dell'Autorità. Nei singoli Documenti previsti dal Piano AIR verranno individuati eventuali obiettivi specifici, in coerenza con gli obiettivi generali del procedimento.

Tra marzo e aprile 2015 sono calendarizzati incontri di valenza ricognitiva con i soggetti interessati per la discussione delle linee di intervento e propedeutici alla formulazione degli orientamenti dell'Autorità per la regolazione tariffaria e della qualità nel quinto periodo di regolazione.

Come indicato nella deliberazione 483/2014/R/eel, l'Autorità intende valutare anche l'adozione di indagini di *customer satisfaction* degli utenti della rete quale strumento finalizzato all'aggiornamento e sviluppo della regolazione, anche in prospettiva di incentivazione di tipo reputazionale, in particolare per i gestori della rete di trasmissione nazionale e delle principali reti di distribuzione locale.

Nell'ambito del procedimento è stato pubblicato un secondo documento per la consultazione (12 febbraio 2015, 48/2015/R/eel) recante "*Regolazione della qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica nel quinto periodo di regolazione*", nel quale sono state approfondite dal punto di vista tecnico le linee di intervento contenute nel precedente Documento 5/2015/R/eel in materia di regolazione della qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica.

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

Cenni introduttivi

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha avviato un percorso volto a valorizzare e migliorare l'integrazione degli istituti di valutazione nel processo regolatorio, lungo due linee direttrici. Da un lato, sono state adottate disposizioni concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità, volte ad assicurare un ricorso sistematico e trasparente alle valutazioni, anche mediante l'attribuzione dei relativi compiti istruttori e di monitoraggio ad un unico centro di competenza, il Servizio Economico e Statistico, distinto dalle strutture preposte all'esercizio di potestà regolamentari. Dall'altro, è in via di perfezionamento l'adozione di linee guida metodologiche che consenta l'adeguamento delle analisi di impatto ai più recenti indirizzi formulati in ambito europeo e nazionale.

Sul piano della prassi procedimentale, si conferma per il 2014 una sostanziale conformità della struttura dei procedimenti regolamentari alla disciplina procedurale. Tuttavia, l'ampliamento delle competenze attribuite all'AGCom - per esempio, con le nuove funzioni in materia di diritto d'autore e regolamentazione dei servizi postali - ha evidenziato l'esistenza di "dislivelli" normativi nella disciplina procedimentale dell'istruttoria tecnica che precede l'adozione di atti normativi e generali nei diversi settori di intervento dell'Autorità. L'elevata variabilità nelle metodologie e nei contenuti delle valutazioni tecniche in molteplici settori di esercizio delle potestà regolamentari suggerisce, pertanto, un intervento di riordino e uniformazione del ricorso all'AIR nelle diverse discipline procedimentali. L'adozione di una metodologia comune intende altresì coniugare l'esigenza di un'istruttoria accurata e completa - comprensiva della ponderazione di opzioni alternative - con opportuni meccanismi di semplificazione e flessibilità, cosicché la qualità delle regole non vada a discapito della qualità del processo di regolazione.

La definizione di una metodologia per quanto possibile uniforme ha interessato, nel corso del 2014, anche VIR e MOA, che l'Autorità ha inteso utilizzare come esercizi di valutazione distinti ma concettualmente collegati, al fine di garantire la ciclicità dei controlli interni in un'ottica di continuo miglioramento del processo regolamentare.

Tanto premesso, si intende sottolineare, di seguito, diversi aspetti: le principali novità intervenute sul piano organizzativo, gli sviluppi rinvenibili nella prassi nazionale e nell'attività che l'Autorità svolge in ambito europeo.

AIR e VIR nel nuovo assetto organizzativo dell'Autorità

Nell'autunno 2014, con l'adozione delle delibere n. 534/14/CONS "Nuova organizzazione degli Uffici dell'Autorità" e n. 569/14/CONS "Modifiche ed integrazioni al

Regolamento di organizzazione e funzionamento”, l’Autorità ha portato a compimento un processo di complessiva riorganizzazione degli uffici, volto a favorire un adeguamento della sua struttura interna ai mutamenti intervenuti nei mercati e nel quadro normativo di riferimento. La ridefinizione dei compiti affidati alle nuove unità organizzative è stata orientata, *inter alia*, alla finalità di garantire un «elevato livello qualitativo dei procedimenti, un miglioramento in termini di funzionalità ed efficacia». L’accresciuta attenzione al tema della *better regulation* è testimoniata dall’istituzione, per effetto delle delibere citate, del Servizio Economico e Statistico, cui è espressamente attribuita la competenza in materia di analisi *ex ante* e verifica *ex post* dell’impatto della regolazione, unitamente a funzioni di analisi e monitoraggio sull’evoluzione dei mercati e di raccolta e coordinamento di dati quantitativi sui mercati regolati³⁰. All’interno del Servizio Economico e Statistico è stata prevista, con successiva delibera, un’unità di secondo livello - Ufficio Programmazione Strategica - specificamente preposta a garantire il coordinamento tra lo svolgimento dell’AIR e della VIR con funzioni di supporto alla pianificazione strategica e alla gestione e coordinamento di banche dati³¹. Si tratta di attribuzioni non espressamente previste nel precedente assetto organizzativo, che confermano l’obiettivo fissato dal Consiglio, con la pianificazione strategica 2015, di valorizzare e migliorare l’applicazione degli strumenti di valutazione nel ciclo della regolazione.

In tale contesto, degna di nota è, in effetti, la programmazione strategica annuale che, per la prima volta nel 2014, ha integrato la “*Relazione annuale sull’attività svolta e sui programmi di lavoro*” presentata dall’AGCom al Parlamento nel giugno 2014. Il documento è articolato in obiettivi generali di portata pluriennale, riconducibili alla normativa nazionale e a quella europea, cui fanno riscontro, attraverso un approccio per processi, gli obiettivi strategici annuali, ulteriormente declinati in obiettivi specifici che individuano singoli ambiti di attività. Si tratta, pertanto, di un primo esercizio fondamentale al fine di garantire la misurabilità degli effetti della regolazione, che l’Autorità si propone di valutare utilizzando gli

³⁰ Articolo 19-bis del *Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (Adottato ai sensi dell’articolo 1, comma 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249 istitutiva dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), Allegato A alla delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, nella versione coordinata con le modifiche introdotte fino al 28 novembre 2014.

³¹ Articolo 10 della delibera 628/14/CONS recante “*Attuazione della nuova organizzazione dell’Autorità: individuazione degli uffici di secondo livello*”.

strumenti dell'AIR e della VIR così da assicurare un monitoraggio continuo nel tempo degli indicatori.

Nella pianificazione strategica 2015, l'obiettivo specifico di migliorare l'applicazione dell'AIR e della VIR è declinato all'interno di un programma complessivamente volto al miglioramento dell'efficacia, efficienza e trasparenza amministrativa, dove particolare attenzione è rivolta alla produzione e gestione di dati quantitativi per garantire la misurabilità degli obiettivi della regolazione. In particolare, gli obiettivi di *better regulation* sono connessi alla disponibilità e tracciabilità dei flussi di informazioni e alla razionalizzazione delle banche dati per favorire la divulgazione di dati quantitativi.

A fronte delle priorità strategiche così definite, il Servizio Economico e Statistico dell'Autorità ha avviato un'attività di ricognizione interna delle informazioni quantitative e qualitative raccolte dagli uffici con cadenza periodica (annuale, trimestrale, mensile, ecc.) che abbiano natura prevalentemente economica, statistica o comunque utili per l'espletamento delle attività istituzionali, comprese AIR e VIR (Prot. n. 0018/SES/15 del 23 gennaio 2015). L'iniziativa rappresenta un adempimento propedeutico all'espletamento della misurazione degli oneri amministrativi (MOA), che l'Autorità intende utilizzare sia quale presupposto della razionalizzazione e riduzione dei costi imposti alle imprese in virtù di obblighi informativi, sia a supporto della messa a regime del ciclo di valutazioni AIR e VIR, che richiedono una base adeguata di indicatori popolabili e periodicamente aggiornati.

L'attività ricognitiva summenzionata è altresì collegata alla verifica degli impatti della regolamentazione (VIR) la cui attuazione, nel corso del 2014, ha continuato a costituire un esercizio di valutazione sintetico e unitario che chiude il ciclo della regolazione in occasione della presentazione della Relazione annuale 2015 al Parlamento.

Evoluzione dell'attività regolamentare dell'AGCom e criticità riscontrate nell'applicazione dell'AIR

Elementi tipici dell'AIR sono il ricorso alla valutazione prognostica degli impatti sul mercato e sui consumatori e l'indizione di consultazioni pubbliche sulle proposte di atti normativi o generali, corredate dagli esiti di siffatta valutazione. Da un'analisi dell'attività di regolamentazione posta in essere nel 2014, si conferma la sostanziale conformità della struttura dei principali procedimenti regolamentari dell'AGCom alla disciplina procedurale e alla metodica dell'AIR.

Tra il febbraio 2014 ed il febbraio 2015 sono state svolte 22 consultazioni pubbliche relative all'adozione di atti normativi, di pianificazione e generali, di cui 15 nel settore delle

comunicazioni elettroniche, 4 nel settore audiovisivo e 3 nel settore postale. L'integrazione delle proposte regolamentari con i contenuti tipici dell'analisi di impatto presenta, tuttavia, un'elevata variabilità nei diversi settori di intervento dell'Autorità.

In primo luogo, a fronte dell'obbligo generale e "trasversale" sancito dall'articolo 12 della citata legge n. 229/2003, nella legislazione settoriale l'applicazione dell'AIR è richiamata soltanto dall'articolo 13, commi 8 e 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 ("*Codice delle comunicazioni elettroniche*"), ove si prevede il ricorso a tale strumento nell'esercizio di tutte le funzioni regolatorie in materia di telecomunicazioni.

Peraltro, anche nel settore delle comunicazioni elettroniche sono soprattutto i procedimenti in materia di analisi dei mercati a presentare un certo grado di rispondenza al metodo AIR, in particolare sotto il profilo della valutazione tecnica che deve integrare l'apparato motivazionale delle proposte regolamentari³². Solo per tali funzioni di *market regulation*, infatti, l'istruttoria procedimentale è compiutamente disciplinata da fonti europee e l'attività di accertamento, in particolare, deve rispondere ai criteri recati nelle *Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario (2002/C 165/03)*. Per gli atti normativi e generali adottati in altri ambiti di intervento del Codice delle Comunicazioni Elettroniche - per esempio, i regolamenti in materia di tutela del consumatore e la pianificazione di risorse scarse - l'obbligo di condurre una valutazione sui potenziali impatti delle proposte regolamentari non è parimenti assistito da analoghi indirizzi metodologici.

In tutti i settori di intervento dell'AGCom - telecomunicazioni, audiovisivo e servizi postali - si rinvencono margini di miglioramento nell'applicazione dell'AIR, soprattutto alla luce del contenzioso giurisdizionale con gli operatori dei mercati soggetti a regolazione. Anche nell'ultimo anno, infatti, nei ricorsi avverso gli atti regolamentari dell'Autorità non sono mancate censure attinenti all'assenza di un'AIR in senso formale che, tuttavia, non sono state accolte dal giudice amministrativo, anche in considerazione dell'autonomia organizzativa riconosciuta all'Autorità circa i modi e le forme di applicazione dell'analisi di impatto.

Allo stesso tempo, la circostanza che gli operatori contestino l'assenza dell'AIR, a supporto dell'apparato motivazionale degli atti di regolazione, suggerisce l'esigenza di rendere

³² La disciplina delle funzioni di regolazione dei mercati delle comunicazioni elettroniche è dettata dagli articoli 11-12 bis e 17-19 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche. Le disposizioni riguardano, rispettivamente, gli obblighi di trasparenza, consultazione pubblica e concertazione con la Commissione e il BEREC, nonché lo svolgimento dell'istruttoria tecnica volta all'individuazione e analisi dei mercati rilevanti.

più evidente il processo valutativo all'interno del ciclo di regolazione. In particolare, l'Autorità giudica opportuno perseguire la strada di continuo miglioramento, soprattutto sul piano metodologico, dell'attività di analisi di impatto, potenziando la fase di ponderazione delle opzioni alternative di intervento che, diversamente dagli aspetti procedurali, è stata giudicata carente dai giudici amministrativi³³.

In tale prospettiva, e anche in considerazione della revisione in corso degli indirizzi metodologici di livello nazionale ed europeo, l'adozione di una metodologia comune ai settori di intervento dell'Autorità dovrebbe altresì garantire un consolidamento dei criteri e delle procedure utilizzati per l'applicazione nei procedimenti normativi e generali di AGCom. L'elevata variabilità nelle metodologie e nei contenuti delle valutazioni tecniche, svolte nei diversi settori di competenza, suggerisce in definitiva l'opportunità di un intervento di riordino e uniformazione del ricorso all'AIR nella regolazione dei mercati soggetti a differenti discipline procedurali (telecomunicazioni, poste e audiovisivo).

L'ambito europeo

Merita inoltre specifico rilievo l'applicazione delle metodologie di AIR nelle attività condotte in ambito sovranazionale ed europeo. In particolare, attraverso la partecipazione al BEREC, l'organismo dei regolatori europei del settore delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità coopera ad attività procedurali e legislative.

Nell'ultimo anno, è proseguito il negoziato relativo all'adozione della proposta di Regolamento c.d. "Telecom Single Market" che, insieme a una Comunicazione e ad una Raccomandazione europea, costituiscono il pacchetto "Un continente connesso" pubblicato in data 11 settembre 2013, corredato dell'analisi di impatto³⁴.

In attuazione del *BEREC Work Programme 2015*, da gennaio di quest'anno è stato avviato un esercizio interno di analisi di impatto della regolamentazione (*impact assessment*) nell'ambito di uno studio di fattibilità per la realizzazione di una piattaforma transnazionale di monitoraggio della qualità dei servizi di accesso a Internet ("*Feasibility study of QoS Monitoring in the context of NN*").

³³ Es. Tar Lazio, sez. I, 10 ottobre 2012, n. 8381 e 8382; Consiglio di Stato, Sez. III, 14 febbraio 2014, n. 725.

³⁴ SWD(2013) 331 final, Commission Staff Working Document, *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012.*

Parimenti degna di nota è l'attività di produzione e divulgazione periodica dei dati quantitativi riferibili ai mercati delle comunicazioni elettroniche, propedeutica anche allo svolgimento di analisi *ex ante* e verifiche *ex post* (*BEREC Expert Working Group on Benchmark*) da parte delle autorità nazionali e delle istituzioni europee, nell'ambito dei rispettivi compiti.

AUTORITÀ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Il Garante per la protezione dei dati personali ha promosso, nel corso del 2014, quali attività preliminari rispetto all'adozione di provvedimenti di carattere generale, due consultazioni pubbliche, l'una riguardante un provvedimento relativo alla costituzione di una banca dati dei clienti morosi nell'ambito dei servizi di comunicazione elettronica (in G.U. n. 94 del 23 aprile 2014), e l'altra concernente un provvedimento, con le connesse Linee guida, in tema di riconoscimento biometrico e firma grafometrica (in G.U. n.118 del 23 maggio 2014).

Obiettivo delle consultazioni è stato quello di acquisire osservazioni e proposte in merito agli schemi di provvedimento da parte di tutti i soggetti interessati, anche eventualmente attraverso le associazioni di categoria rappresentative dei settori di appartenenza, quali ad esempio quelle dei consumatori e dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica.

E' utile richiamare anche l'esperienza dei codici di deontologia e di buona condotta, di cui il Garante promuove la sottoscrizione, fra le categorie di soggetti interessate, ai sensi dell'articolo 12 del Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196), "*nell'osservanza del principio di rappresentatività*" e verificandone la conformità alla legge "*anche attraverso l'esame di osservazioni di soggetti interessati*".

Al riguardo, nel 2014 si è completata la fase di elaborazione, da parte dei soggetti interessati, di un codice di deontologia per il trattamento dei dati personali effettuato a fini di informazione commerciale, ai sensi dell'articolo 118 del predetto Codice. Lo schema di codice, è al momento, oggetto di consultazione pubblica.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

L'ANAC ha fornito i seguenti elementi informativi in ordine alle esperienze maturate in materia di AIR e VIR nell'anno 2014. L'Autorità ha altresì evidenziato che è in via di

ultimazione un calendario delle AIR, delle consultazioni e delle VIR che l'ANAC intende realizzare nel corso del 2015.

Regolamentazione dell'attività di AIR e VIR

Nel 2013 l'Autorità ha adottato il Regolamento "*Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013 e sul sito web dell'Autorità. L'atto affianca il Regolamento "*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*" anch'esso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 243 del 18-10-2011.

I due regolamenti disciplinano le attività connesse alla realizzazione delle AIR, delle consultazioni e delle VIR e sono finalizzati a garantire la massima partecipazione degli operatori del settore alla formazione degli atti di indirizzo e la qualità della regolazione dell'Autorità.

Recentemente, il Consiglio dell'Autorità ha adottato un nuovo regolamento per la partecipazione ai procedimenti regolatori, denominato "*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*", al fine di prevedere una disciplina unitaria in tutti gli ambiti di propria competenza (contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza). Con le stesse finalità, è in programma anche l'aggiornamento del regolamento in materia di AIR e VIR sopra citato, nonché la predisposizione di un calendario degli atti che si prevede saranno sottoposti a consultazione/VIR nel corso del 2015 (si veda oltre).

Attività svolta per l'adozione degli atti a contenuto generale

Nell'ambito dell'attività di regolazione, l'Autorità ha proceduto all'emanazione dei seguenti atti:

- **determinazione n. 1 del 29 luglio 2014**, avente ad oggetto "Problematichette in ordine all'uso della cauzione provvisoria e definitiva (artt. 75 e 113 del Codice)", pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 188 del 14 agosto 2014). L'atto finale è stato preceduto dalla costituzione di un apposito tavolo tecnico, al quale hanno partecipato rappresentanti delle stazioni appaltanti e delle imprese e sono state sentite le altre Autorità di vigilanza di settore; inoltre, in considerazione della rilevanza e della delicatezza dei temi trattati è stata svolta anche una consultazione pubblica on line. L'atto finale è accompagnato da un'apposita relazione AIR sulle ragioni delle

principali scelte adottate, anche in relazione alle osservazioni formulate dagli operatori del settore;

- **determinazione n. 2 del 2 settembre 2014**, avente ad oggetto “Applicazione dell’art. 38, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 a seguito dell’entrata in vigore del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 223 del 25 settembre 2014. L’atto si propone di risolvere alcune criticità dovute al mancato coordinamento tra l’art. 38, comma 1, lett. b), del Codice dei contratti e le disposizioni del Codice antimafia in materia di verifica dei requisiti in sede di qualificazione SOA. Al riguardo, in considerazione della rilevanza e del carattere estremamente delicato dell’argomento, l’Autorità ha ritenuto opportuno far precedere l’emanazione dell’atto da una consultazione delle Società Organismo di Attestazione (S.O.A.);

- **determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014**, avente ad oggetto “*Linee guida per l’affidamento degli appalti pubblici di servizi postali*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 2015. Tenuto conto dell’importanza rivestita dal settore postale sia nel mercato interno sia a livello comunitario, l’Autorità ha ritenuto di assicurare la massima partecipazione all’iter decisionale. L’emanazione dell’atto finale, pertanto, è stato preceduto dai lavori di un tavolo tecnico al quale hanno partecipato Poste Italiane S.p.A., le maggiori associazioni rappresentative degli operatori privati, alcuni operatori privati in proprio e l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom) quale Autorità preposta alla regolamentazione e vigilanza del settore postale. La bozza di determinazione, redatta sulla base dei suddetti lavori è stata, poi, sottoposta a consultazione pubblica e la pubblicazione dell’atto finale è stato accompagnato dalla pubblicazione on line della relazione AIR, in cui sono state illustrate le criticità riscontrate, le ipotesi alternative messe a confronto, le motivazioni delle scelte effettuate ed il possibile effetto sulle stazioni appaltanti, gli operatori economici ed il mercato in generale.

Nell’ambito dell’attività di regolazione in materia di appalti pubblici, come noto, l’Autorità elabora ex art. 64, comma 4-*bis*, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 i bandi tipo, sulla base dei quali le stazioni appaltanti sono tenute a predisporre i propri bandi di gara. In esito alla procedura di consultazione degli operatori del mercato svoltasi nel mese di ottobre 2013, è stato emanato il **bando-tipo n.1 del 26 febbraio 2014**, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3 aprile 2014, per gli appalti aventi ad oggetto i servizi di pulizia e igiene ambientale

degli immobili, considerato, anche alla luce delle osservazioni pervenute in un precedente consultazione, uno dei settori prioritari di intervento. L'atto, approvato a seguito dell'acquisizione del parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previsto dal citato art. 64, comma 4-bis, regola gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria nei settori ordinari, valorizzando la componente progettuale e qualitativa delle imprese mediante l'aggiudicazione del contratto secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Oltre a riprodurre le clausole tassative di esclusione, il bando-tipo fornisce indicazioni su altri importanti aspetti dell'iter di affidamento, come la definizione dei requisiti di partecipazione e le modalità di presentazione delle offerte.

Successivamente, sulla base della consultazione svolta nel periodo 28 luglio - 15 ottobre 2013 e acquisito il prescritto parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato emanato il **Bando tipo n.2 del 2 settembre 2014** "Affidamento di lavori pubblici nei settori ordinari: procedura aperta per appalto di sola esecuzione lavori. contratti di importo superiore a euro 150.000 euro, offerta al prezzo più basso". L'atto tiene conto delle modifiche normative apportate dal d.l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito con modificazioni dalla l. 23 maggio 2014, n. 80 alle modalità di partecipazione in RTI e al sistema di qualificazione, mediante il rinvio alla nuova elencazione delle categorie di lavorazioni a qualificazione obbligatoria e categorie c.d. "super-specialistiche" prevista dalla citata norma.

Si rappresenta, altresì, l'emanazione dei seguenti atti nel corso dei primi mesi del 2015:

- **determinazione n. 1 dell'8 gennaio 2015**, avente ad oggetto "Criteri interpretativi in ordine alle disposizioni dell'art. 38, comma 2-bis, e dell'art. 46, comma 1-ter, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 22 del 28 gennaio 2015, con la quale l'Autorità ha inteso fornire indicazioni sulle nuove disposizioni introdotte dall'art. 39 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 in tema di c.d. "soccorso istruttorio". L'atto si prefigge lo scopo di fornire guida ed assistenza alle stazioni appaltanti, nell'individuazione delle omissioni, incompletezze ed irregolarità sanabili con riferimento agli elementi e alle dichiarazioni che i concorrenti devono produrre in base alla legge, al bando e al disciplinare di gara, riconducibili alle diverse categorie delle cause tassative di esclusione già oggetto di disamina nella determinazione n. 4/2012, verificandone le disposizioni di riferimento ed evidenziandone il carattere di resistenza, ovvero di cedevolezza, rispetto alla nuova disciplina;

- **determinazione n. 3 del 25 febbraio 2015**, avente ad oggetto *“Rapporto tra stazione unica appaltante e soggetto aggregatore (centrale unica di committenza) – Prime indicazioni interpretative sugli obblighi di cui all’art. 33, comma 3-bis, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii.”*. Con l’atto in questione l’Autorità ha inteso fornire chiarimenti in ordine ai rapporti tra i due istituti. Altro tema, direttamente connesso al funzionamento delle centrali uniche di committenza, costituite ai sensi dell’art. 33, comma 3-bis, del Codice dei contratti, è rappresentato dagli oneri di funzionamento che è stato oggetto di uno specifico atto di segnalazione al Governo e al Parlamento (**Atto di segnalazione n. 3 del 25 febbraio 2015**);

- **determinazione n. 4 del 25 febbraio 2015**, avente ad oggetto *“Linee guida per l’affidamento dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria”* pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 61 del 14 marzo 2015. L’Autorità, avvalendosi del tavolo tecnico costituito con le principali categorie professionali operanti nel settore, ha proceduto alla revisione ed all’aggiornamento delle Linee guida in materia di affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura di cui alla determinazione Avcp n. 5/2010 ed alla deliberazione Avcp n. 49/2012. L’atto affronta le principali questioni connesse all’affidamento dei servizi in esame, ponendo particolare attenzione agli strumenti volti a premiare la qualità della progettazione, ad evitare il fenomeno dei ribassi eccessivi e a favorire l’apertura del mercato ai giovani professionisti.

Conformemente a quanto previsto dal regolamento avente ad oggetto la disciplina dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR), ciascun provvedimento finale è stato accompagnato dalla pubblicazione on line della relazione AIR, nella quale sono state succintamente descritte le ragioni della scelta di intervento, gli esiti attesi dal provvedimento e una risposta a tutte le osservazioni pertinenti ricevute nel corso della consultazione, con particolare riferimento a quelle che hanno presentato elementi di difformità con l’atto adottato. Nel provvedimento finale o nella relazione AIR, inoltre, è stato indicato se per tale atto si prevede la realizzazione di una VIR, con indicazione della relativa tempistica, commisurata agli effetti attesi dell’atto.

Si evidenzia che nel periodo di riferimento l’Autorità ha continuato a porre in essere iniziative di confronto e di consultazione dei soggetti interessati, al fine di acquisire osservazioni e proposte su temi di particolare rilevanza.

Si segnala, al riguardo, che nel mese di gennaio 2014, in vista del recepimento delle

nuove Direttive UE in materia di appalti pubblici e concessioni, l'Autorità ha svolto una **audizione pubblica**, al fine di ascoltare le esigenze degli operatori del mercato a raccogliere le eventuali criticità da questi rilevate in relazione alle principali novità previste nei testi approvati dal Parlamento europeo.

L'audizione ha rappresentato la prima fase di un complesso lavoro di analisi delle nuove Direttive Appalti reso necessario dal ruolo ricoperto dall'Autorità quale di interlocutore fondamentale del legislatore e degli organi di Governo nella fase di recepimento. Al riguardo si evidenzia che il Consiglio dell'Autorità, con deliberazione del 2 settembre 2014, ha costituito una Commissione di studio per seguire, anche attraverso proposte al Governo e al Parlamento, l'*iter* di formazione del disegno di legge di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici e dei relativi decreti delegati. La Commissione, oltre che da personale interno dell'Autorità, è composta da professori universitari e avvocati dello Stato.

Si evidenzia, inoltre, che in adempimento a quanto disposto dall'art. 9 del "Regolamento concernente gli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33", adottato dal Consiglio dell'ex Avcp il 16 gennaio 2014, anche l'adozione del *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014/2016*, riferito all'attività dell'ex Avcp, è stata preceduta da una consultazione on line che si è svolta nel mese di marzo 2014.

L'Autorità, infine, nel 2014 ha posto in consultazione i seguenti documenti, finalizzati all'adozione di appositi atti di regolazione, attualmente in via di definizione.

Linee guida per l'affidamento dei servizi di manutenzione degli immobili. Il documento ha ad oggetto contratti misti nei quali i servizi siano funzionalmente prevalenti rispetto ai lavori e affronta le principali problematiche riscontrate dall'Autorità nel settore, quali i criteri per la distinzione tra servizi e lavori, la necessità di effettuare un'attenta analisi dei fabbisogni e di programmare i servizi e la corretta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le linee guida si propongono anche di fornire alle stazioni appaltanti uno strumento metodologico per inquadrare le diverse tipologie di attività e implementare quelle più adatte in relazione al caso concreto.

Bando-tipo per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture. Il documento posto in consultazione è finalizzato all'adozione di un modello di disciplinare di gara che possa essere utilizzato dalle stazioni appaltanti per la predisposizione della documentazione di gara per l'affidamento di servizi e forniture in generale, ad esclusione dei servizi di pulizia per

i quali si deve far riferimento al citato bando-tipo n. 1/2014. Lo schema di bando-tipo proposto tiene conto delle modifiche al Codice contenute nell'art. 39 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, in materia regolarizzazione degli elementi e delle dichiarazioni da rendere in sede di gara. La consultazione si è conclusa nel mese di novembre 2014 e l'atto finale di determinazione è attualmente in fase di elaborazione ai fini dell'invio al Ministero delle infrastrutture per l'acquisizione del parere previsto dalla normativa prima dell'adozione definitiva.

Si rappresenta, altresì, che il 5 marzo u.s. si è conclusa la seconda consultazione on line relativa al tema della *Finanza di progetto*, finalizzata alla Revisione della determinazione n. 1/2009 "Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo"", e della determinazione n. 2/2010, "Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici".

Il documento di consultazione ("*Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici e di servizi ai sensi dell'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*"), contiene l'analisi delle caratteristiche economiche della finanza di progetto e la ricostruzione dettagliata delle modifiche normative intervenute, e richiede agli operatori economici ed alle Stazioni appaltanti di indicare le criticità riscontrate nella prassi applicativa, gli effetti prodotti dalle citate determinazioni per l'operatività delle stazioni appaltanti e degli altri attori del mercato, le possibili ipotesi di modifica alle determinazioni n. 1/2009 e n. 2/2010, nonché l'indicazione di eventuali integrazioni ritenute necessarie per lo studio di fattibilità.

Nei primi mesi del 2015, inoltre, l'Autorità ha posto in consultazione pubblica il documento denominato "*Indicazioni operative per l'affidamento dei servizi di vigilanza privata*". Stante il rilievo della questione ed il coinvolgimento di numerosi interessi di settore, la consultazione è stata preceduta dai lavori di un tavolo tecnico, al quale hanno preso parte, oltre alla Prefettura di Roma ed al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche associazioni di categoria di imprese operanti nei settori della vigilanza privata e dei servizi fiduciari. I lavori del tavolo tecnico e la consultazione si propongono di fornire indicazioni utili a superare alcune criticità riscontrate nel settore, con particolare di riferimento: all'esatta indicazione dell'oggetto e alla corretta individuazione dei requisiti di gara; alla determinazione della formula per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa e ai ribassi eccessivi proposti dagli operatori economici in sede di gara; alla problematica del c.d. "cambio appalto" in occasione del subentro del nuovo contraente, ed in particolare alle

modalità di applicazione delle clausole di riassorbimento del personale impiegato dal precedente affidatario.

Nello stesso periodo l'Autorità ha posto in consultazione il documento denominato "*Linee guida operative per l'affidamento di servizi assicurativi*", finalizzato all'emanazione di uno specifico atto di determinazione, contenente le linee guida per la redazione dei bandi di gara, ai sensi dell'art. 64, comma 4-bis, del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

L'Autorità, anche in questo caso, ha istituito per la disamina delle questioni rilevanti un tavolo tecnico, al quale hanno partecipato i rappresentanti delle associazioni di categoria quali (es. AIBA, ASSTRA, ANIA), oltre a CONSIP e ad alcune centrali di committenza regionali, più i rappresentanti di CINEAS, società specializzata nella gestione dei rischi. Il tavolo, inoltre, si è avvalso della fattiva collaborazione dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni. Le principali criticità affrontate nel suddetto documento riguardano: a) la suddivisione della gara in lotti e modalità di aggregazione della domanda; b) le informazioni da raccogliere sistematicamente per poi metterle a disposizione degli operatori economici, nelle singole gare bandite; c) i possibili criteri di valutazione da utilizzare nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa; d) la clausola di recesso, con particolare riferimento alla delimitazione dei concetti di fatto noto e aggravamento del rischio.

In materia di anticorruzione e trasparenza l'Autorità ha posto in consultazione, nei primi mesi del 2015, i documenti di seguito riportati.

"Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".

La bozza di determinazione è rivolta ad orientare gli enti di diritto privato, controllati e partecipati, direttamente e indirettamente, da pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici economici, nell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di cui alla legge n. 190/2012.

Vista la coincidenza delle questioni trattate con alcuni contenuti dell'attuale Piano nazionale anticorruzione (PNA), le Linee guida, una volta adottate, sostituiranno integralmente detti contenuti in materia di misure di prevenzione della corruzione che devono essere adottate dagli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato in controllo pubblico e delle società a partecipazione pubblica.

"Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)". Con le linee guida contenute nel documento oggetto di consultazione,

l'Autorità intende promuovere l'applicazione di adeguati sistemi di *whistleblowing* presso tutte le pubbliche amministrazioni, individuando, al contempo, criteri idonei per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro.

Considerato, poi, che l'istituto in questione è stato introdotto solo recentemente nel panorama normativo italiano, l'Autorità si propone di svolgere un ruolo guida nell'individuazione dei migliori sistemi di gestione delle segnalazioni, anche attraverso la descrizione delle procedure di cui l'Autorità stessa si sta dotando per la valutazione tanto delle segnalazioni provenienti dall'esterno quanto di quelle provenienti dall'interno.

Entrambe le consultazioni si sono concluse e gli atti finali di determinazione si trovano in fase di elaborazione.

Tutti i documenti sopra citati sono consultabili sul sito web www.anticorruzione.it, all'interno della sezione "Attività dell'Autorità".

Ulteriori iniziative in programma per il 2015

Come sopra accennato, l'Autorità sta predisponendo un calendario delle AIR, delle consultazioni e delle VIR che intende realizzare nel corso del 2015. Ad oggi, si prevede di avviare le iniziative di seguito indicate in via sintetica.

Consultazioni in ambito contratti pubblici:

- prezzi di riferimento per servizi di pulizia in ambito sanitario;
- linee guida per gli affidamenti nel terzo settore;
- intervento regolatorio in materia di soggetti aggregatori;
- modello-tipo per l'affidamento di lavori pubblici con procedura negoziata senza bando;
- bando-tipo per l'affidamento di servizi di ingegneria ed architettura con procedura aperta (importo \geq 100.000 euro).

Consultazioni in ambito anticorruzione e trasparenza:

- codice di comportamento dei dipendenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- linee guida in materia di rotazione del personale;
- linee guida in materia di nomina dei Responsabili per la prevenzione

della corruzione;

- linee guida sulle modalità di pubblicazione dei dati relativi all'art. 14 del d.lgs. n. 33/2014 (Obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico);

VIR in ambito contratti pubblici:

- bando-tipo n. 1/2014 pubblicato nella GU del 3/04/2014, "Affidamento dei servizi di pulizia e igiene ambientale degli immobili nei settori ordinari";

- bando-tipo n. 2/2014 pubblicato nella GU del 22/10/2014, "Affidamento di lavori pubblici nei settori ordinari: procedura aperta per appalto di sola esecuzione lavori, contratti di importo superiore a euro 150.000 euro, offerta al prezzo più basso".

COMMISSIONE DI VIGILANZA SUI FONDI PENSIONE

L'attività di regolazione posta in essere dalla COVIP nel corso del 2014 è stata svolta avendo presente quanto disposto dall'articolo 23 della richiamata legge 28 dicembre 2005, n. 262 (*"Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari"*), che detta i principi ai quali la COVIP e altre Autorità di vigilanza sui mercati finanziari devono attenersi per l'adozione dei propri provvedimenti aventi natura regolamentare o di contenuto generale, con esclusione di quelli attinenti all'organizzazione interna.

La legge n. 262/2005 ha, infatti, puntualmente disciplinato, con la norma sopra richiamata, l'intero procedimento di formazione degli atti di regolazione o a contenuto generale di talune Autorità di vigilanza, tra cui anche la COVIP.

In particolare, la COVIP ha uniformato il proprio operato ai principi, ivi indicati, di motivazione delle scelte di regolazione effettuate, di illustrazione delle conseguenze degli atti di regolazione sui soggetti interessati, di proporzionalità, intesa come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minor sacrificio degli interessi dei destinatari e di partecipazione dei destinatari delle norme e degli organismi rappresentativi dei consumatori al procedimento di regolamentazione.

La norma prevede, in particolare, che le indicate Autorità si dotino di procedure di consultazione, così da assicurare il coinvolgimento dei soggetti interessati, acquisire utili elementi di informazione circa le possibili opzioni regolatorie, valutare le conseguenze della

regolamentazione e definire le scelte più adeguate nel rispetto del principio di proporzionalità, in funzione degli obiettivi perseguiti.

La disciplina delle modalità organizzative e procedurali di attuazione di detti principi, che la norma rimette all'autonomia delle singole Autorità, è stata definita dalla COVIP con proprio Regolamento dell'8 settembre 2011. Con detto Regolamento sono state definite le varie fasi in cui si articola il processo per l'adozione degli atti di regolazione di competenza della COVIP e i meccanismi di partecipazione allo stesso da parte dei soggetti interessati.

Il Regolamento non si limita a dare attuazione all'art. 23 della legge n. 262/2005, intendendo assicurare un più elevato livello di trasparenza delle iniziative COVIP di regolazione ed una più ampia consultazione dei soggetti interessati, in un'ottica di massima collaborazione e condivisione delle scelte che si intendono adottare, funzionale ad una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa posta in essere dalla COVIP nel perseguimento dei compiti di vigilanza.

A questi ulteriori obiettivi è preordinata la previsione, di norma, di procedure di pubblica consultazione aperte a tutti coloro che intendono fornire il proprio utile contributo e la conseguente disamina, da parte della COVIP, di tutti i commenti ricevuti, così da poter allargare il raggio di azione, e quindi il numero dei consultati, e di aumentare l'efficacia della stessa procedura di consultazione. Viene anche prevista la possibilità di integrare la consultazione con altre forme di confronto con i soggetti vigilati e loro associazioni rappresentative o altri soggetti interessati, nonché di svolgere, ove se ne ravvisi l'esigenza, ulteriori fasi di consultazione.

In conformità al quadro operativo sopra delineato la COVIP ha adottato, in data 7 maggio 2014, la Deliberazione *"Modifiche al Regolamento sulle procedure relative all'autorizzazione all'esercizio delle forme pensionistiche complementari, alle modifiche degli statuti e regolamenti, al riconoscimento della personalità giuridica, alle fusioni e cessioni e all'attività transfrontaliera, di cui alla Deliberazione COVIP del 15 luglio 2010"*.

Il citato provvedimento è stato preceduto da una procedura di pubblica consultazione iniziata il 16 dicembre 2013 e terminata il 31 gennaio 2014. Nel documento per la consultazione sono stati riportati gli elementi finalizzati a chiarire il contesto entro il quale si collocava l'intervento regolatorio e le esigenze di regolamentazione riscontrate. In particolare, è stato sottoposto a pubblica consultazione lo schema dell'atto di regolazione e una relazione circa gli elementi informativi relativi alle valutazioni di impatto della regolamentazione effettuate.

Il documento di consultazione è stato pubblicato nel sito Internet della COVIP. Dell'avvenuta pubblicazione è stata data inoltre specifica informativa agli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati interessati dall'atto di regolazione e agli organismi rappresentativi dei consumatori.

Ad esito della consultazione la COVIP ha reso pubblici sul proprio sito Internet i nominativi dei partecipanti e i relativi contributi e proposte di modifica. Le considerazioni espresse dai soggetti interessati nell'ambito della citata procedura di consultazione hanno rappresentato un utile strumento ai fini della definizione dell'opzione regolamentare più efficiente ed efficace, in relazione alle finalità di vigilanza perseguite, e più proporzionata rispetto alle esigenze dei destinatari.

L'atto di regolazione finale è stato corredato da una relazione, nella quale sono state esposte le motivazioni inerenti le scelte compiute, alla luce anche dei commenti ricevuti. Sono inoltre state illustrate le valutazioni effettuate circa il previsto impatto della regolamentazione sull'attività dei soggetti vigilati e sugli interessi degli aderenti.

I documenti inerenti a detta pubblica consultazione e l'atto finale di regolazione sono disponibili sul sito della COVIP www.covip.it nell'apposita sezione dedicata alle "Pubbliche consultazioni" alla quale si accede dalla home page alla voce "Regolamentazione".

Quanto al merito del provvedimento, le nuove disposizioni sono risultate funzionali in primo luogo a regolare il procedimento di approvazione da parte della COVIP dei piani di riequilibrio dei fondi pensione, e delle loro modifiche, previsti dal sopravvenuto decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 259 del 2012, e a regolare le procedure che devono essere seguite dagli enti di diritto privato di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509, e 10 febbraio 1996 n. 103, che istituiscano forme pensionistiche interne, ai fini dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività e dell'approvazione delle modifiche regolamentari.

L'iniziativa di cui sopra ha inoltre risposto ai principi in tema di monitoraggio e aggiornamento periodico della normativa, previsti sempre dal citato art. 23 della legge n. 262/2005. Con l'occasione dell'intervento di integrazione si è, infatti, proceduto ad un aggiornamento complessivo del Regolamento medesimo, sulla base dell'esperienza maturata nei tre anni di applicazione dello stesso e delle esigenze nel frattempo emerse, in un'ottica di semplificazione dei procedimenti e di riduzione dei costi per i soggetti vigilati, nonché di una più puntuale definizione dei procedimenti da seguire.

Nel corso del 2014, la metodologia della pubblica consultazione è stata inoltre utilizzata anche per lo schema delle modalità tecnico-operative per la trasmissione telematica

dei dati richiesti dalla COVIP ai soggetti vigilati con il nuovo “*Manuale delle segnalazioni statistiche e di vigilanza dei fondi pensione*” e per le modifiche e integrazioni agli schemi e alle istruzioni del Manuale stesso.

A miglior comprensione delle istruzioni tecniche fornite, sul sito della COVIP sono stati inoltre messi a disposizione alcuni schemi esemplificativi dei documenti da utilizzare per l'invio delle segnalazioni e alcuni esempi di compilazione.

Al termine della fase di consultazione sono stati resi pubblici, nella citata sezione del sito della COVIP dedicata alle “Pubbliche consultazioni”, i commenti pervenuti e il provvedimento finale adottato.

ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI

Anche l'IVASS informa la propria attività regolamentare ai principi di trasparenza, proporzionalità e alla consultazione con i soggetti interessati previsti dall'articolo 23 della richiamata legge 28 dicembre 2005, n. 262, come altresì disposto dall'articolo 191, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (*Codice delle Assicurazioni private*).

Le suddette norme ed i relativi principi sono stati recepiti dal Regolamento IVASS n. 3 del 5 novembre 2013 sull'attuazione delle disposizioni di cui al sopra richiamato articolo 23 della legge n. 262/2005, il cui testo, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, è stato allineato ai recenti orientamenti in materia di AIR e ad analoghe disposizioni regolamentari definite da altre autorità di vigilanza destinatarie dell'obbligo normativo di cui alla richiamata legge.

Tutti i 44 Regolamenti di attuazione del suddetto Codice, emanati dall'ISVAP dal 2006, nonché i 4 Regolamenti emanati dall'IVASS nel 2013 sono stati preceduti da una fase di pubblica consultazione, svolta mediante pubblicazione del relativo schema di regolamento o provvedimento sul sito istituzionale dell'Istituto. Quando giustificato da specifiche richieste dei soggetti interessati o da elementi di particolare complessità, sono stati effettuati incontri, tavole rotonde e colloqui con le categorie interessate. Tali consultazioni sono volte ad acquisire informazioni utili a valutare gli effetti della regolamentazione sui soggetti destinatari dell'emanando atto nonché ad intraprendere la soluzione regolatoria più efficace nel rispetto del principio di proporzionalità.

Nel 2014, sono stati emanati dall'Istituto 3 Regolamenti e 7 Provvedimenti di modifica a Regolamenti esistenti. Tali atti sono stati accompagnati da una relazione che ha riportato i presupposti di natura giuridica e del contesto disciplinare di riferimento, nonché valutazioni circa gli obiettivi e le finalità del prefigurato intervento normativo. Sono stati, altresì,

pubblicati integralmente i commenti ricevuti sugli atti emanati, unitamente alle relative posizioni dell'Istituto e alle conseguenti scelte regolatorie adottate.

L'Istituto, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera c), del Regolamento IVASS n. 3/2013, ha esteso la procedura di pubblica consultazione anche ad un atto applicativo ("*Lettera al mercato*") non avente carattere innovativo dell'ordinamento. Tale scelta è stata motivata dagli impatti rilevanti che le indicazioni al mercato erano suscettibili di determinare sull'attività e sull'organizzazione dei destinatari dell'intervento, focalizzato sulla preparazione al nuovo regime di solvibilità (*Solvency II*), destinato ad entrare in vigore il 1° gennaio 2016.

Molte delle modifiche regolamentari attuate rientrano negli obblighi di monitoraggio e aggiornamento periodico, almeno triennale, del contenuto della normativa - richiesti dall'articolo 23, comma 3, della legge n.262/2005 e dall'articolo 9 del Regolamento IVASS n. 3/2013 - sovente operate contestualmente agli adattamenti dell'ordinamento finalizzati alla preparazione del mercato al nuovo regime di solvibilità (*Solvency II*), coordinata dall'Autorità di vigilanza europea su assicurazioni e pensioni (EIOPA) attraverso l'emanazione di linee guida rivolte alle Autorità nazionali³⁵.

In particolare si segnala che, ai sensi del citato Regolamento IVASS n. 3/2013, dei 10 atti regolamentari emanati nel 2014:

- 9 sono stati oggetto di pubblica consultazione;

- 1 regolamento non è stato oggetto di pubblica consultazione in quanto atto di regolazione concernente l'organizzazione interna dell'IVASS (art. 2, comma 2).

dei nove atti consultati:

- 1 provvedimento è stato oggetto di analisi preliminare d'impatto regolamentare inclusa nel documento di consultazione dell'emanando atto normativo e disponibile sul sito dell'Istituto³⁶. Tale prima analisi è stata condotta su un provvedimento che presentava profili più circoscritti con caratteristiche quantitative tali da facilitare le analisi condotte sui possibili diversi modelli e ipotesi utilizzabili per la conseguente valutazione dei costi e benefici;

- 8 atti normativi (di cui due Regolamenti e sette Provvedimenti) non sono stati oggetto di analisi d'impatto in quanto atti regolatori di attuazione di normativa nazionale o

³⁵ Le Linee-guida EIOPA costituiscono orientamenti, basati sui presupposti della Direttiva quadro *Solvency II*, che declinano con un maggior livello di dettaglio i principi della Direttiva stessa. Dette misure volte ad un comune fine di armonizzazione normativa tra gli Stati membri dell'Unione Europea, devono essere recepite dagli ordinamenti nazionali e sono soggetti alla cd. procedura di "*comply or explain*".

³⁶ Documento di consultazione n.5/2014 relativo allo Schema di provvedimento recante il criterio per il calcolo dei valori dei costi e delle eventuali franchigie sulla base dei quali vengono definite le compensazioni tra imprese di assicurazioni nell'ambito della procedura di risarcimento diretto.

dell'Unione Europea – di norma già sottoposti a pubblica consultazione europea e relativa analisi di impatto – caratterizzata da ristretti margini di discrezionalità (art. 2, comma 3).

Già per i piani 2014 e 2015, l'attività regolamentare dell'Istituto segue un piano normativo interno in continuo aggiornamento, predisposto in coerenza con le disposizioni dell'articolo 3 del Regolamento IVASS n. 3/2013, tenuto conto dell'intesa attività regolamentare volta al recepimento dei nuovi principi contenuti nelle disposizioni europee preparatorie al nuovo regime di solvibilità (*Solvency II*). L'IVASS non ha pubblicato il piano normativo 2015 in quanto il quadro regolamentare internazionale, cui l'Istituto deve adeguarsi in tempi ristretti, si delinea solo nel corso del 2015, e tenuto conto che il recepimento della direttiva *Solvency II* è in corso di discussione nelle sedi parlamentari. Il programma normativo dell'Istituto per il 2015 è comunque sostanzialmente già di per sé trasparente in quanto volto al recepimento di dette disposizioni pubblicate anche sul sito internet dell'IVASS.

3b2. Regioni

La logica di *governance* multilivello si estende ad una considerazione anche sugli sviluppi nel 2014 dell'integrazione degli strumenti valutativi negli ordinamenti regionali.

In via generale, è da confermare la tendenza, già registrata nel corso del 2013, ad un'ampia utilizzazione di clausole valutative sull'attuazione di normative e verifica dei risultati, inserite in testi di leggi regionali.

Da segnalare, come momento significativo sul tema, la legge regionale dell'Emilia Romagna 27 giugno 2014, n. 7 (*Legge comunitaria regionale per il 2014*, pubblicata nel B.U. Emilia Romagna 27 giugno 2014, n. 183), il cui articolo 83 impegna la regione ad attuare i principi della comunicazione COM(2008)394 della Commissione delle Comunità Europee al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 30 settembre 2008, "*Pensare anzitutto in piccolo*" (*Think Small First*), uno "*Small Business Act*" per l'Europa, con le modalità previste dalla legge regionale 7 dicembre 2011, n. 18 (*Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione*)³⁷.

³⁷ Articolo 83 "*Azioni per l'attuazione della comunicazione della Commissione europea COM(2008)394 "Small Business Act"*: 1. La Regione Emilia-Romagna attua i principi della comunicazione COM(2008)394 della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 30 settembre 2008. "*Pensare anzitutto in piccolo*" (*Think Small First*) Uno "*Small Business Act*" per l'Europa, con le modalità previste dalla legge regionale 7 dicembre 2011, n. 18 (*Misure per l'attuazione degli*

Di analogo spessore, con riguardo alla valutazione *ex post*, appare l'intervento adottato dalla Regione Toscana con la legge regionale 28 novembre 2014, n. 72 (*Norme sulla competitività del sistema produttivo toscano. - Modifiche alla L.R. n. 35/2000, alla L.R. n. 17/2006, alla L.R. n. 53/2008 e alla L.R. n. 18/2011*), pubblicata nel B.U. Toscana 3 dicembre 2014, n. 59, parte prima), il cui articolo 24, intervenendo in sostituzione dell'articolo 7-bis della L.R. n. 35/2000, dispone quanto segue: "Al fine di fornire un quadro conoscitivo generale sull'attuazione e sui risultati prodotti dalle disposizioni di legge, la Giunta regionale, con cadenza biennale, presenta alle commissioni consiliari competenti per materia, una relazione in cui sono evidenziati l'ammontare degli stanziamenti per i fondi unici per le imprese di cui all'articolo 5-undecies e gli elementi informativi di carattere quantitativo e qualitativo, distinti dal punto di vista territoriale, settoriale e della dimensione dell'impresa, nonché della tipologia dell'intervento regionale relativi a:

- a) le richieste di finanziamento presentate ed i finanziamenti assegnati ed erogati;
- b) il volume e la tipologia degli investimenti attivati;
- c) i casi di rinuncia, sospensione e revoca del finanziamento;
- d) le somme stanziare per l'attuazione dell'articolo 5 quindicesimo in materia di agevolazioni fiscali e la loro utilizzazione.

2. La relazione contiene altresì, fino alla definitiva messa a regime di tali interventi, gli elementi informativi sullo stato di attuazione degli strumenti di semplificazione a favore delle imprese di cui all'articolo 5-sexies e le eventuali criticità emerse.

3. Le commissioni consiliari competenti per materia sulla base della relazione e delle risultanze degli studi dell'osservatorio regionale sulle imprese e delle valutazioni di impatto della regolamentazione, possono indicare alla Giunta regionale ulteriori esigenze informative in tema di semplificazione burocratica e amministrativa a favore delle imprese. Tale

obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione). Al fine di agevolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) a programmi di finanziamento regionali, i relativi interventi devono attenersi a quanto disposto dal presente articolo.

2. La Regione assicura azioni volte a sviluppare un ambiente favorevole alla imprenditorialità delle PMI, anche attraverso la promozione di incubatori e di *web community*.

3. Ogni intervento deve essere preceduto da una valutazione delle azioni volte a contenere gli oneri a carico delle PMI, anche attraverso l'implementazione del test PMI all'interno di una scheda di analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

4. I bandi per i finanziamenti devono essere accompagnati da adeguata consultazione preventiva con le rappresentanze imprenditoriali e garantire diffusione e informazione ai potenziali beneficiari, prevedendo forme di assistenza nella fase di presentazione delle istanze alla pubblica amministrazione.

5. La regolamentazione degli interventi prevede altresì modalità semplificate in relazione alle attività di presentazione delle istanze, di rendicontazione, ispezione e controllo.

6. La Regione adotta misure per monitorare e valutare l'impatto delle azioni intraprese.

documento è trasmesso al comitato tecnico di indirizzo dell'osservatorio regionale sulle imprese al fine della definizione delle attività per l'anno successivo.

4. A conclusione di ciascun ciclo quinquennale di programmazione, la Giunta regionale integra la relazione periodica con una analisi dei risultati ottenuti dalle imprese beneficiarie.”.

Anche per quanto riguarda la Campania, nel 2014 si registrano, nella materia, novità di rilievo. Con deliberazione n. 256 dell'11 luglio 2014, infatti, la Giunta regionale ha approvato il Regolamento interno, con il quale, all'art. 15, nell'ambito della disciplina dell'attività normativa, è stato introdotto l'obbligo di corredare le proposte di legge e di regolamento di una relazione recante l'analisi tecnico normativa (ATN) che verifichi l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente.

A seguito dell'entrata in vigore del sopracitato regolamento, nelle more di una piena implementazione delle nuove disposizioni da parte degli uffici regionali, sono state realizzate le prime positive esperienze di applicazione di ATN, di seguito elencate:

- disegno di legge, adottato con deliberazione 769 del 30/12/2014, recante *"Riordino delle funzioni provinciali non fondamentali in attuazione dell'Accordo tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art. 1, comma 91 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)"* - numero di registro generale 580;
- disegno di legge, adottato con deliberazione 70 del 23/02/2015, recante *"Modifica alla legge regionale 6 dicembre 2011, n. 21 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale)"* - numero di registro generale 594;
- regolamento n. 2 del 6 marzo 2015 *"Regolamento di esecuzione degli articoli 10, 24 e 25 della legge regionale 8 agosto 2014, n. 18 (Organizzazione del sistema turistico in Campania)"*.

La Regione Abruzzo ha segnalato, per l'anno 2014, la nota informativa n. 5 Ottobre 2014 sull'attuazione della legge regionale 4 agosto 2009, n. 11 (*"Norme per la protezione dell'ambiente, decontaminazione, smaltimento e bonifica ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto"*) curata dal Servizio Analisi Economica Statistica e Monitoraggio del Consiglio regionale, disponibile per la consultazione sul sito internet del Consiglio regionale all'indirizzo: <http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/contenuti/monitoraggio-sullattuazione-delle-politiche-regionali>.

La Regione ha altresì comunicato che nell'anno 2014 sono state introdotte tre clausole

valutative contenute nelle seguenti leggi regionali:

- Legge regionale 4 gennaio 2014, n. 4 *“Modalità di erogazione dei farmaci e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche”* (art. 7, comma 2);
- Legge regionale 4 gennaio 2014, n. 5 *“Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale”* (art. 11 comma 5);
- L.R. 23 dicembre 2014, n. 46 *“Legge europea regionale 2014”* (art. 20 comma 6).

La Regione Sardegna ha segnalato, per il 2014, le seguenti proposte di legge di iniziativa consiliare presentate sia dalla maggioranza che dall'opposizione, in materia di controllo e valutazione delle politiche:

- proposte di legge n. 1 del 20 marzo 2014 *“Disciplina dell'attività per il controllo e la valutazione delle politiche regionali del Consiglio regionale della Sardegna”* e n. 70 del 27 giugno 2014 *“Valutazione delle politiche regionali e dello stato di attuazione delle leggi”*; tali proposte prevedono, entrambe, l'istituzione di un organismo consiliare a composizione paritetica col compito di promuovere l'utilizzo di strumenti di valutazione nell'ambito dell'attività legislativa, sia nella fase di approvazione delle leggi che in quella di verifica della loro attuazione e di valutare *ex post* in che modo le disposizioni sono state tradotte in azioni concrete e in che misura l'intervento ha prodotto i cambiamenti desiderati rispetto ai problemi che si intendeva risolvere (efficacia della legge);
- proposta di legge n. 113 del 19 settembre 2014 *“Norme per la partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali”* nella quale è previsto che le istituzioni regionali e locali promuovano la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche e pongano in essere tutte le misure necessarie alla realizzazione di tale coinvolgimento; le stesse istituzioni sottopongono le azioni realizzate a procedure di valutazione *ex ante*, in itinere ed *ex post* e di rendicontazione sociale (Art. 1, comma 6). L'articolo 15, inoltre, introduce una clausola valutativa che prevede la verifica degli effetti della legge a tre anni dalla sua approvazione.

Ulteriori riferimenti alle attività svolte dalle regioni in tema di qualità della regolazione, ed in particolare per quanto riguarda le iniziative e le attività condotte nelle

quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza, sono esposti nel paragrafo 4 relativo al progetto POAT-DAGL. Nell'allegato B figurano i contributi pervenuti al DAGL dalle Regioni.

3c. Consultazioni

In questo paragrafo si fornisce un quadro di sintesi delle consultazioni svolte dai Ministeri nel corso del 2014, con particolare riguardo ad alcune esperienze particolarmente significative per numerosità dei partecipanti o rilevanza dei temi trattati.

La consultazione rappresenta un aspetto fondante dell'AJR e nella VIR. Attraverso la consultazione le amministrazioni possono raccogliere dati e informazioni ulteriori rispetto a quelle già a disposizione nonché rilevare le opinioni degli attori rilevanti. In questo modo, esse acquisiscono elementi utili a identificare i problemi esistenti, ad analizzare i costi e i benefici associati agli interventi di regolazione e a valutare le reazioni dei destinatari in fase di attuazione.

In linea teorica, le consultazioni possono essere ricondotte a due categorie, a seconda che siano rivolte a chiunque abbia interesse a partecipare (consultazioni "pubbliche" o "aperte") o riservate a soggetti prestabiliti ("chiuse"). Le prime prevedono il ricorso a tecniche quali, ad esempio, audizioni, dibattiti o forum pubblici e *notice and comment*³⁸. Le seconde possono essere invece realizzate nell'ambito di tavoli che prevedono la presenza dei principali *stakeholders* o tramite tecniche quali, ad esempio, i focus group o le interviste a testimoni privilegiati.

Mentre il ricorso alle consultazioni chiuse rientra nell'attività ordinaria di molte amministrazioni, l'utilizzo di consultazioni aperte rappresenta un fenomeno più recente e sempre più diffuso. Tale fenomeno riguarda principalmente l'iter di formazione dei provvedimenti normativi, ma anche di altre iniziative (programmi, progetti, ecc.).

Da una prima parziale ricognizione effettuata dal DAGL sulle consultazioni pubbliche svolte nel 2014 risulta che le amministrazioni statali ne hanno realizzate 28, per lo più con il metodo del *notice and comment*. Circa il 60% di tali consultazioni sono state funzionali alla formulazione di atti normativi; le restanti hanno riguardato iniziative di carattere non

³⁸ I *notice and comment* prevedono la pubblicizzazione, spesso via internet, di un documento di consultazione contenente un'analisi dei problemi più rilevanti o la descrizione delle opzioni d'intervento elaborate dall'amministrazione (*notice*) e su cui i consultati sono invitati a inviare risposte, commenti o osservazioni (*comment*).

normativo (in prevalenza piani strategici e piani di attività, ma anche linee guida e altri tipi di iniziative).

Non sono state viceversa oggetto della ricognizione le consultazioni chiuse, le quali, anche in virtù delle loro peculiari caratteristiche, non sono in genere pubblicizzate. E' tuttavia possibile operare un confronto tra consultazioni aperte e consultazioni chiuse in relazione agli atti normativi per i quali è già stata elaborata una Relazione AIR. Con riferimento a questo sottoinsieme di atti, è infatti possibile rilevare sulla base delle rispettive Relazioni AIR³⁹ che sono state realizzate complessivamente 37 consultazioni⁴⁰, di cui 30 chiuse e 7 aperte (quindi poco meno di un quarto del totale).

Tra le consultazioni aperte realizzate nel corso del 2014, va segnalata, in particolare, quella su "La Buona Scuola"⁴¹, svolta tra il 15 settembre e il 15 novembre. L'iniziativa, lanciata a supporto della stesura del disegno di legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione⁴², risulta infatti il più ampio processo di partecipazione mai realizzato in Italia, grazie al coinvolgimento di circa 1 milione e 800 mila persone, di cui oltre 200.000 online (tramite la compilazione di questionari e la formulazione di proposte)⁴³.

Altre consultazioni di grande impatto, per ampiezza della partecipazione e rilevanza dei temi in discussione, sono state ad esempio:

- "100 procedure più complicate da semplificare", realizzata dal Ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione, in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e l'UPI, per raccogliere indicazioni, proposte e priorità di intervento nei rapporti tra cittadini e imprese e pubblica amministrazione (la consultazione è stata realizzata dal 16 ottobre 2013 al 20 gennaio 2014 e ha raccolto circa 2.000 contributi)⁴⁴;

³⁹ Nella Relazione AIR, infatti, l'amministrazione descrive le consultazioni effettuate con destinatari dell'iniziativa di regolazione o delle associazioni rappresentative degli stessi, indicando le modalità seguite, i soggetti consultati e le risultanze emerse (cfr. articolo 6, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170 e Allegato A, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013).

⁴⁰ I dati sono relativi alle consultazioni realizzate nel 2014 e quindi non coincidono con quelli illustrati nel paragrafo 3a2, il quale riporta informazioni relative alle consultazioni di cui è stato dato conto in Relazioni AIR pubblicate nel corso del 2014, a prescindere dal periodo di realizzazione della consultazione.

⁴¹ La consultazione pubblica è stata preceduta da una procedura chiusa nell'ambito di due "Cantieri" (ossia, gruppi di esperti) i cui lavori sono svolti tra l'aprile e il giugno 2014.

⁴² Il disegno di legge è attualmente all'esame della Camera (Atto Camera n. 2994).

⁴³ Informazioni sulla consultazione e sui relativi risultati sono disponibili sul sito www.labuonascuola.it.

⁴⁴ I risultati della consultazione sono disponibili sul sito www.magellanopa.it/semplificare.

- la consultazione realizzata dal Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali sul Piano di azioni per il settore agricolo e agroalimentare “Campolibero” (9 aprile - 30 aprile 2014; circa 900 contributi);
- la consultazione sulla riforma della pubblica amministrazione lanciata dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione (30 aprile - 30 maggio 2014; circa 40.000 contributi)⁴⁵;
- la consultazione realizzata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali sulle Linee Guida per una Riforma del Terzo Settore (13 maggio - 13 giugno 2014; circa 1.000 contributi)⁴⁶;
- la consultazione realizzata dal Ministero della Giustizia sulle Linee guida per la riforma della giustizia (30 giugno – 31 agosto)⁴⁷.

La ricognizione effettuata evidenzia il rilievo che le consultazioni pubbliche stanno assumendo per la definizione di interventi anche di ampio impatto.

Un'ulteriore conferma è costituita dalle disposizioni in materia di consultazione contenute nel disegno di legge delega per l'attuazione delle direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni attualmente all'esame del Parlamento⁴⁸. In particolare, all'articolo 1, comma 2 del Ddl è previsto che, in via preliminare rispetto alla redazione dello schema di decreto legislativo di attuazione delle direttive europee, la Presidenza del Consiglio dei Ministri coordini, di concerto con il Ministero per le infrastrutture e i trasporti, lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa. Le metodologie e le modalità operative per la conduzione delle stesse dovranno essere coerenti con gli standard internazionali di partecipazione e tenere conto della disciplina dell'AIR.

Tale consultazione rivestirà quindi una specifica rilevanza non solo per la portata dell'intervento cui si riferisce, ma anche per l'influenza che avrà a livello metodologico. L'attuazione delle disposizioni contenute nel Ddl, laddove confermate nel corso dell'esame parlamentare, costituirà infatti l'occasione per definire per la prima volta, in un settore di evidente rilevanza, metodologie di consultazione da utilizzare nel corso di un iter normativo.

⁴⁵ I risultati della consultazione sono stati pubblicati in un report disponibile alla pagina http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/rivoluzione_report_20140604.pdf.

⁴⁶ I risultati della consultazione sono stati pubblicati in un report disponibile alla pagina http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Consultazione_Terzo_settore_Report_%20finale.pdf.

⁴⁷ In relazione a questa consultazione non sono stati pubblicati dati sul numero di soggetti partecipanti.

⁴⁸ Atto Senato n. 1678.

D'altra parte, occorre considerare che su questa materia sono già state realizzate diverse consultazioni, non solo nel corso delle audizioni parlamentari, ma anche da parte di alcune amministrazioni statali (in particolare, dal Dipartimento per le politiche europee). Tali consultazioni, realizzate quindi prima dell'approvazione del Ddl, sono state svolte secondo finalità, tempi e metodi non necessariamente omogenei; di conseguenza, una volta che la delega sarà approvata, dovranno essere messi a sistema i vari contributi raccolti, al fine di garantirne il miglior utilizzo, individuando i gap informativi ancora da colmare.

3d. Il nuovo nucleo di valutazione della regolazione presso il DAGL

La ricostituzione del Nucleo AIR

Il 1° ottobre del 2014 si è ricostituito, a seguito di procedura selettiva pubblica, esperita ai sensi del DPCM 21 dicembre 2012, n. 262, il Gruppo di lavoro AIR del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito brevemente **Nucleo AIR**)⁴⁹. In base al decreto istitutivo, il Nucleo è composto da quattro esperti in materia di analisi d'impatto della regolazione, programmazione socio-economica, valutazione di politiche pubbliche, e svolge funzioni di supporto tecnico al DAGL per l'Analisi di impatto della regolamentazione – AIR.⁵⁰

La valutazione delle relazioni AIR

Il Nucleo AIR ha affiancato l'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione nell'esame delle Relazioni AIR inviate al DAGL⁵¹, consentendo così a quest'ultimo di rafforzare l'attività di analisi tecnica delle analisi prodotte.

Come annunciato anche nella relazione dello scorso anno, essendosi oramai raggiunto, per i provvedimenti normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri, un livello molto

⁴⁹ Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del DIPE è stato istituito con il DPCM del 25 novembre 2008. Con successivo DPCM del 15 luglio 2009 la composizione del Nucleo è stata ampliata con l'istituzione di uno specifico Gruppo di lavoro, dedicato prevalentemente allo svolgimento di funzioni di supporto al DAGL in materia di AIR.

⁵⁰ Tale funzione assegnata, tra le altre, ai NVVIP, è stata ribadita dall'art.5 recante "Analisi di impatto della regolamentazione" del citato DPCM 21 dicembre 2012, n. 262.

⁵¹ Nel periodo ottobre-dicembre 2014, il Nucleo AIR ha esaminato 39 Relazioni AIR, di cui 13 di accompagnamento a disegni di legge, 10 a decreti legislativi, 7 a decreti del Presidente della Repubblica, 5 a decreti ministeriali, 3 a decreti legge e 1 a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

elevato di ottemperanza all'obbligo di elaborare la Relazione AIR, l'attività del DAGL si è focalizzata su una verifica più approfondita dei contenuti delle analisi prodotte dalle amministrazioni, con l'obiettivo favorire un miglioramento sostanziale della loro qualità.

A tal fine è stata formalizzata una nuova procedura di valutazione della qualità delle AIR che prevede la restituzione alle amministrazioni proponenti di un feedback mediante "Schede di valutazione delle Relazioni AIR"⁵² redatte dagli esperti del Nucleo AIR.

Le Schede, oltre a fornire indicazioni specifiche sui punti delle Relazioni AIR da approfondire, sono strutturate in modo da chiarire anche aspetti di natura metodologica relativi alle modalità di svolgimento delle AIR, fornendo esempi e precisazioni volti a supportare l'attività di analisi delle amministrazioni.

Sulla base delle indicazioni contenute nelle Schede, le amministrazioni sono invitate a rivedere ed integrare la Relazione AIR, che viene, quindi, nuovamente sottoposta a valutazione del Nucleo.

Su richiesta delle amministrazioni proponenti sono stati, inoltre, organizzati incontri nell'ambito dei quali i componenti del Nucleo AIR hanno condiviso, con i referenti AIR ministeriali, osservazioni e proposte per il miglioramento delle analisi di impatto.

Gli incontri hanno rappresentato anche un'occasione per approfondire i percorsi di svolgimento delle AIR (e i sottesi aspetti organizzativi) seguiti dai diversi ministeri, anche in vista del previsto riordino della disciplina regolamentare in tema di AIR, VIR e consultazione (cfr. *infra*, paragrafo 5).

La nuova procedura di valutazione introdotta dal DAGL, con il supporto tecnico del Nucleo AIR, ha già prodotto alcuni primi avanzamenti nella qualità delle AIR realizzate dalle amministrazioni, visibili non soltanto nelle versioni delle Relazioni AIR, riviste e integrate alla luce delle valutazioni operate dal Nucleo, ma, progressivamente, anche nelle nuove Relazioni prodotte.

I risultati ottenuti già in queste prime fasi dimostrano che il nuovo sistema di valutazione sta innescando, presso le amministrazioni centrali, un processo di rafforzamento delle conoscenze e delle professionalità sul percorso e sulle metodologie dell'analisi di impatto. In prospettiva, questo processo sarà sostenuto sia intensificando gli incontri del Nucleo AIR con i referenti ministeriali, sia realizzando tali incontri quanto più possibile nelle

⁵² La procedura di valutazione ha coinvolto tutti i provvedimenti sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri nel periodo ottobre-dicembre 2014, ad eccezione di quelli con impatti poco significativi sui destinatari (16 provvedimenti).

prime fasi dell'iter normativo, in modo da accentuarne il carattere di supporto metodologico e formativo nella conduzione delle analisi di impatto.

La checklist di autovalutazione

Su sollecitazione del DAGL, il Nucleo ha avviato una riflessione su alcuni aspetti dell'attuale metodologia AIR che si sono rivelati particolarmente "sfidanti" per le amministrazioni.

Tale riflessione mira alla predisposizione di una "checklist di autovalutazione" avente l'obiettivo di sostenere le amministrazioni nella conduzione delle AIR e nelle redazioni delle relative Relazioni.

La checklist dovrà anche illustrare i contenuti del Modello di Relazione AIR, arricchendolo di definizioni, indicazioni operative ed esempi, con riferimento anche alla prevista nuova disciplina regolamentare in tema di AIR.

Il bilancio degli oneri

Il Nucleo è stato impegnato anche nelle attività di ricognizione e di valutazione delle analisi degli oneri amministrativi contenute nelle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni nel 2014 ai fini della formazione del budget regolatorio (cfr. *infra*, 3e). In questo contesto, il Nucleo ha effettuato una verifica puntuale su alcuni atti di particolare impatto per i destinatari, al fine di verificare l'eventuale presenza di oneri (introdotti o eliminati) ulteriori rispetto a quelli già segnalati dalle amministrazioni nelle Relazioni AIR. Tale analisi ha consentito al DAGL di fornire al Dipartimento della funzione pubblica, oltre che alle amministrazioni interessate e alle associazioni imprenditoriali e dei consumatori, elementi di valutazione più approfonditi utilizzati nella predisposizione della relazione complessiva sul bilancio annuale degli oneri⁵³.

⁵³ Dipartimento della Funzione pubblica, *Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati - Anno 2014* (Art. 8, comma 2-bis, legge 11 novembre 2011, n. 180).

3e. Attività di verifica e valutazione sugli oneri amministrativi

In premessa si è già precisato che le relazioni AIR devono dare conto anche degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese, ai sensi dell'articolo 14, comma 5-bis, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Nel corso del 2014 il DAGL ha sistematicamente chiesto alle amministrazioni di stimare, secondo le metodologie definite nelle “Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi”, gli oneri informativi derivanti dai provvedimenti proposti.

L'attività di verifica del DAGL si è resa più stringente e puntuale a seguito della costituzione del Nucleo Air (cfr. paragrafo 3d). Inoltre, il monitoraggio delle valutazioni sugli oneri informativi è stato svolto, per quanto di competenza del DAGL, anche in vista dell'esame (ovviamente effettuato nell'anno in corso) delle relazioni annuali sul bilancio degli oneri informativi elaborate dalle amministrazioni statali entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento. Secondo quanto stabilito dallo Statuto delle imprese⁵⁴, tali relazioni devono riportare le stime degli oneri informativi a carico di cittadini e imprese, introdotti e eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, come valutati nelle AIR. In particolare, il DAGL ha predisposto un database relativo alle valutazioni e stime degli oneri informativi contenute nelle relazioni AIR ed ha effettuato una comparazione tra tali informazioni e quelle riportate nelle relazioni sul bilancio di ogni amministrazione. Le eventuali incoerenze riscontrate sono state segnalate alle amministrazioni al fine di integrare o correggere i dati contenuti nelle relazioni. Ciò ha indirettamente contribuito ad effettuare un monitoraggio *ex post* e a livello complessivo, delle medesime relazioni AIR, ancorché allegate a provvedimenti già definiti.

I risultati del monitoraggio svolto dal DAGL sono stati utilizzati dal Dipartimento della funzione pubblica (con il quale si è rafforzata la sinergia operativa) per l'elaborazione della “Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati – Anno 2014” riferita a tutte le amministrazioni. Suddetta relazione illustra, tra l'altro, i passi avanti e le criticità riscontrate nel secondo anno di applicazione della disciplina sul bilancio degli oneri informativi, alla luce del ricordato lavoro congiunto tra

⁵⁴ Cfr. articolo 8, Legge 11 novembre 2011, n. 180.

DAGL e DFP e della consultazione degli *stakeholders*. La relazione in argomento è pubblicata sul sito del Governo al seguente *link*:

<http://governo.it/AmministrazioneTrasparente/AltriContenuti/DatiUlteriori/index.html>

La condivisione *in progress* del documento ha consentito di accentuare la funzionalità interdipendente di ciascuno strumento normativo, non limitabile al dato formale della presenza di un'apposita sezione sugli oneri negli schemi delle relazioni ABR, ma mirante a coglierne ancora una volta le potenzialità incrociate di strumento a supporto di una buona qualità della regolazione in termini di impatto sulla società con cui ci si va a confrontare.

4. QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE E GOVERNANCE MULTILIVELLO: L'ESPERIENZA DEL POAT-DAGL

4a. IL POAT DAGL - Organizzazione e finanziamento

Nel febbraio 2015 si sono concluse le attività del “Progetto Operativo di Assistenza Tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione” - POAT DAGL 2010-2014, proposto ed attuato dal DAGL sulla base di convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica-DFP, finanziato nell'ambito del Programma Comunitario Nazionale “Governance e Assistenza Tecnica” (PON GAT) 2007-2013, del quale si è riferito anche nelle precedenti relazioni.

Il PON GAT ha promosso e finanziato, tra l'altro, iniziative di collaborazione tra Regioni convergenza e Amministrazioni centrali detentrici di specifiche competenze, utili per il rafforzamento della qualità dell'azione amministrativa e delle competenze degli operatori regionali.

Il tema della qualità e dell'efficienza della regolamentazione, nella direzione di una regolazione non formale ma sostanziale, sinteticamente definita con l'espressione *better regulation*, è infatti, componente fondamentale della “Strategia Europa 2020”, adottata dall'Unione Europea per la promozione degli obiettivi di competitività e di ripresa dello sviluppo e dell'occupazione ed è per questo divenuta oggetto di specifiche politiche

pubbliche, sia a livello europeo che a livello nazionale⁵⁵. Tale centralità è stata ribadita anche nella programmazione dei nuovi fondi strutturali (ESIF) 2014-2020.

Il POAT DAGL, come tutti i progetti del PON GAT, è finanziato integralmente da risorse comunitarie FESR, con gestione finanziaria e pagamenti facenti capo direttamente al Ministero dell'economia e delle finanze -Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) e, pertanto, non integrati nel bilancio del DAGL e della PCM.

Il POAT DAGL è stato finanziato per una prima fase, 2010-2013, conclusasi, per un importo di 4,3 mln di euro, e per una seconda fase, 2013-2015, incentrata, in particolare, su temi di specifico interesse per la nuova programmazione comunitaria 2014-2020 (Test PMI), per un importo di 1,230 mln di euro.

L'attuazione del progetto è stata presidiata da un sistema di gestione e controllo costruito sulla base delle specifiche disposizioni del PON GAT e del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP). In particolare, tutti gli atti contrattuali sono stati sottoposti al controllo della Corte dei Conti e regolarmente registrati. Numerosi e sistematici sono stati poi i controlli, sia da parte dell'Autorità di gestione del DFP, sia da parte dell'UVER-DPS, con esiti assolutamente positivi. Tali controlli ed il conseguimento degli obiettivi hanno portato a considerare il POAT DAGL tra i migliori finanziati nell'ambito del PON Governance.

Nella valutazione intermedia del PON GAT, il progetto DAGL è stato indicato come una delle due *best practice* individuate.

Un particolare riconoscimento, in merito all'azione svolta, il POAT DAGL ha ricevuto nel "Rapporto OCSE Italia 2012".

Il Rapporto, dedicato agli avanzamenti della *better regulation* in Italia, mettendo in luce, tra l'altro, come "un articolato processo di decentramento ha evidenziato la necessità di prestare maggiore attenzione alle implicazioni che una governance multi-livello comporta. Gli effetti del decentramento hanno reso più complesse le funzioni di regolamentazione, di valutazione e controllo e di ciò dovrà tenersi conto nelle riforme attuali e future", raccomanda di:

1. Perseguire una strategia a lungo termine verso un più stretto coordinamento in materia di politica della regolamentazione tra i vari livelli di governo

⁵⁵ - COM(2010) 2020 "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", che fissa gli obiettivi di sviluppo e crescita cui ispirare l'azione dell'Unione. Si veda, inoltre, il prg.2 a J della presente relazione.

2. *Sostenere l'attuazione del programma di misurazione e riduzione degli oneri a livello regionale e locale, anche attraverso un rafforzamento della capacità di regolamentazione delle amministrazioni regionali. Il progetto operativo di assistenza alle regioni (POAT), gestito da DAGL rivolto ad alcune Regioni relativamente all'AIR e alla valutazione ex post, potrebbe servire come base. [...]*

4b. IL POAT DAGL - Obiettivi generali della prima fase del progetto

Il progetto ha assunto a riferimento gli obiettivi generali della *better regulation*, così come individuati nelle Comunicazioni della Commissione Europea⁵⁶:

- migliorare la qualità della regolamentazione per “consequire gli ambiziosi traguardi di competitività e di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva definiti nella strategia Europa 2020”;
- promuovere un sistema di relazioni e di condivisione multilivello, poiché “legiferare con intelligenza è una responsabilità che deve rimanere condivisa tra le istituzioni europee e gli Stati membri [...] Tenendo conto delle modalità di attuazione [...] a livello nazionale e subnazionale”;
- promuovere la creazione di un contesto favorevole allo sviluppo della piccola e media impresa⁵⁷;
- accrescere la trasparenza e la responsabilizzazione (*accountability*);
- accrescere la disponibilità e l'accessibilità delle informazioni e la partecipazione al processo decisionale (*open government*).

In coerenza con questi riferimenti ed obiettivi generali e con quanto stabilito dall'accordo in ambito di Conferenza Unificata del 29 marzo 2007 tra Governo, Regioni e Autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, il progetto è stato articolato su tre livelli di operatività:

- *governance multilivello*: elaborazione, messa a disposizione e condivisione, nell'ambito del Gruppo di lavoro presso la Conferenza unificata, di

⁵⁶ COM(2010)543 “Legiferare con intelligenza nell'Unione europea-Smart regulation” e successivamente COM(2012) 746 “Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea- REFIT”.

⁵⁷ COM(2008) 394 - “Pensare anzitutto in piccolo - Uno “Small Business Act per l'Europa (SBA)” e la successiva COM(2011) 803 “Ridurre al minimo gli oneri normativi che gravano sulle PMI”⁵⁷

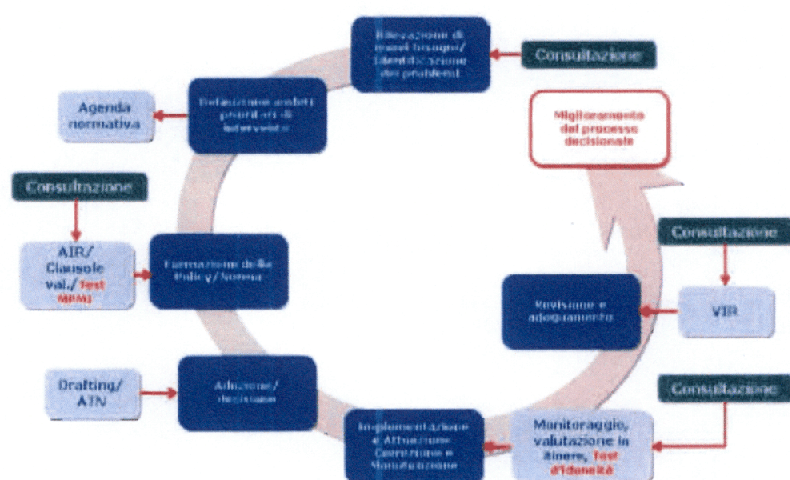
modelli, metodi e strumenti, anche informatici, di *better regulation*, nel quadro dell'accordo Stato-Regioni-Autonomie Locali del 2007;

- *accountability e open government*: sviluppo di una piattaforma informatica, con caratteristiche di riutilizzabilità, a supporto delle attività di qualità della regolazione, secondo le fasi declinate nel "ciclo della regolazione" e, in particolare, delle consultazioni;

- sviluppo delle competenze necessarie (*capacity building*) e integrazione di norme in materia di *better regulation* negli ordinamenti delle regioni convergenza, mettendo a disposizione un'attività di supporto ed assistenza, specifica per ciascuna Regione (*Attività regionali*).

Il punto di partenza metodologico del progetto è rappresentato dal percorso di analisi del **ciclo della regolazione** sulla base sono stati predisposti e condivisi, nell'ambito del gruppo di lavoro presso la Conferenza unificata, strumenti teorici ed operativi.

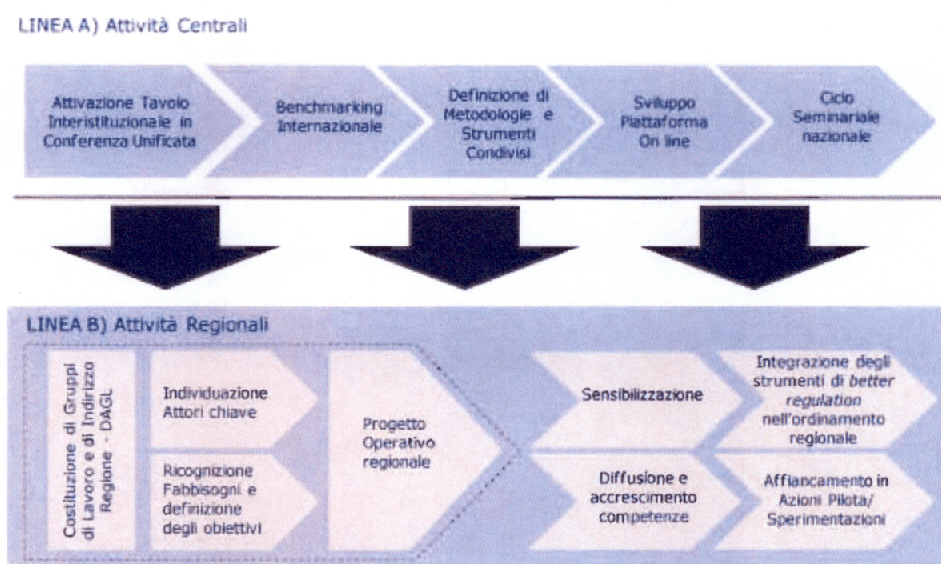
Ciclo della regolazione e strumenti di *better regulation*



Il progetto è stato pertanto articolato su due linee di attività:

- **Linea A) Attività centrali**, dedicata all'elaborazione e condivisione, nell'ambito della Conferenza Unificata, di modelli, metodi e strumenti di *better regulation*, sulla base dell'Accordo Governo, Regioni e Autonomie Locali del 29 marzo 2007;

- **Linea B) Attività regionali**, dedicata a promuovere l'integrazione di norme in materia di *better regulation* negli ordinamenti regionali, e quindi, a sviluppare competenze e processi organizzativi in materia di *better regulation*.



4c. La seconda fase del POAT DAGL: il Test MPMI e il Test d'idoneità

Alla luce delle richieste avanzate dalle Regioni e delle modifiche intervenute nel quadro di riferimento, in particolare la comunicazione REFTT, lo Statuto delle imprese (Legge 180/2011 che recepisce lo SBA comunitario⁵⁸ e le condizionalità ex-ante previste dal nuovo Regolamento Generale per la Politica di Coesione 2014-20, la seconda fase del POAT DAGL è stata incentrata sull'implementazione di un meccanismo per la valutazione sistematica dell'impatto della regolazione sulle PMI: il cosiddetto "Test PMI", per quanto attiene la valutazione ex ante, il "Test d'idoneità", per quanto attiene la verifica della sostenibilità della regolazione in essere, secondo il modello europeo dei *"fitness check"*.

Pertanto, secondo una tempistica funzionale anche alla programmazione dei fondi SIE 2014-2020, gli obiettivi del POAT DAGL sono stati integrati con i seguenti:

- Condividere metodologie e strumenti per l'applicazione del "Test PMI" e del "Test d'idoneità" nell'ambito del Gruppo di Lavoro presso la Conferenza unificata;

⁵⁸ COM (2008)394 "Think Small First- A Small Business Act for Europe".

- Aggiornare il sito web www.qualitanormazione.gov.it e la relativa piattaforma informatica per la gestione dei Test;
- Promuovere l'integrazione normativa dei "Test" negli ordinamenti regionali;
- Supportare e affiancare le quattro Regioni convergenza nell'implementazione del "Test PMI" e del "Test d'idoneità", anche attraverso il consolidamento di competenze e processi.

Sul piano metodologico il POAT seconda fase ripercorre gli schemi funzionali utilizzati con esiti positivi nella prima fase e condivisi con le Regioni convergenza, il DFP e il DPS.

4d. I risultati del POAT DAGL

4d1. Governance multilivello e diffusione di metodologie, conoscenze e competenze

- Attivazione del Tavolo tecnico multilivello AIR/VIR nell'ambito della Conferenza Unificata Stato-Regioni e Autonomie Locali
 - 10 riunioni
 - 16 Amministrazioni Centrali/Regionali coinvolte
- Redazione e condivisione di documenti metodologici, disponibili al download sul portale www.qualitanormazione.gov.it:
 - Rapporto di benchmark - Analisi delle pratiche di qualità della regolazione in ambito nazionale e internazionale
 - Strumenti per il ciclo della regolazione- manuale operativo
 - Le indagini statistiche e la customer satisfaction
 - Analisi dei costi e dei benefici della regolazione
 - Test PMI e Test d'Idoneità - Strumenti operativi
 - Il Drafting normativo nel ciclo della regolazione

- Percorso per l'omogeneizzazione delle metodologie di Analisi Tecnico Normativa

- 5 Workshop/Convegni nazionali (ca.400 partecipanti); 3 Convegni internazionali (più di 300 partecipanti)

4d2. *Accountability e open government: sviluppo della piattaforma informatica a supporto dei processi di better regulation*

La piattaforma si propone di supportare la diffusione e condivisione delle conoscenze e delle prassi di *better regulation* e la digitalizzazione dei processi di analisi e valutazione d'impatto condotti dalle Amministrazioni coinvolte, al fine di:

- supportare i processi fornendo adeguati strumenti e percorsi guidati;
- consentire l'acquisizione e l'impiego ottimale delle informazioni (incluse le fonti statistiche) occorrenti all'utilizzo degli strumenti di *better regulation*;
- supportare le attività di consultazione degli stakeholders aumentandone la trasparenza e l'efficacia;
- consentire un'ampia diffusione delle conoscenze e della documentazione relativa ai processi di normazione;
- gestire e rendere pienamente disponibili gli esiti e i deliverables.

Il seguente schema logico-funzionale riepiloga il supporto funzionale offerto dalla piattaforma alle diverse fasi del ciclo della normazione ed agli strumenti di *better regulation*.



La piattaforma, sviluppata in stretta osservanza dei requisiti imposti dai sistemi informatici della Presidenza del Consiglio, è costituita di due blocchi logici, strettamente interconnessi fra loro: il portale pubblico di front end ed il sistema gestionale.

Il portale di front end rappresenta lo strumento di accesso alle funzionalità esposte verso l'utenza pubblica, con la finalità di favorire un percorso di consultazione e condivisione delle comunicazioni e delle informazioni relative ai processi di normazione, aggiornando l'utenza sulle attività svolte e sugli output prodotti e mettendo a disposizione strumenti interattivi e "moderati" per consentire agli utenti registrati di produrre propri feedback sulle informazioni o sui temi proposti. A tal fine il Portale prevede strumenti quali: news con commenti, forum, sondaggi, questionari a risposta aperta, area di download documentale e sezione dei link istituzionali.

Il sistema gestionale è stato concepito per supportare le attività secondo il ciclo della normazione. A tal fine sono previste le seguenti funzionalità:

- **Iniziative normative:** Il modulo consente di gestire l'agenda normativa dell'Ente
- **Elaborazione assistita di AIR, VIR, ATN, Test MPMI e check list:** Il modulo consente di assistere, per ciascuna iniziativa normativa, la realizzazione di AIR, VIR, ATN ed i Test MPMI e d'idoneità.
- **Consultazioni:** Mediante questo modulo è possibile gestire tutti gli strumenti di consultazione associati ad un provvedimento normativo. Nello specifico è possibile gestire il contenuto di ogni consultazione nonché i commenti ad essi relativi. In particolare sono

previsti diversi strumenti di consultazione quali: Consultazioni aperte, Notice & Comment, Panel, Questionari e Forum

- Cruscotto personale, gestione dati, collegamento a banche dati, supporti di calcolo.

APP mobile, in corso di pubblicazione sugli store Android ed Apple, grazie alla quale è possibile fruire delle principali funzionalità in mobilità, compresa la partecipazione a procedure di consultazioni, tramite dispositivi cellulari e tablet.

La piattaforma ha visto un consistente riscontro sia presso le pubbliche amministrazioni coinvolte nel POAT DAGL, sia presso gli utenti.

In particolare, si evidenzia:

- l'installazione, oltre al portale nazionale, di due subportali regionali (Campania e Puglia):

<http://qualitanormazione.gov.it/>

<http://www.qualitanormazione.regione.campania.it/>

<http://www.qualitanormazione.regione.puglia.it.>

- più di 1200 Utenti registrati
- più di 60.000 visualizzazioni nell'ultimo anno
- circa 3.500 utenti unici

Riuso. Il sistema è stato pubblicato nel "Catalogo nazionale dei programmi riutilizzabili" gestito dall'Agenzia per l'Italia Digitale (<http://www.agid.gov.it/node/997>) ed è dunque disponibile per il riuso da parte delle Regioni e delle altre Amministrazioni che ne facciano richiesta. Quattro regioni hanno già manifestato interesse al riuso.

4d3. Capacity building e qualità dell'amministrazione nelle regioni convergenza

- Costituzione, in ciascuna regione convergenza di un gruppo di lavoro regionale, che integra rappresentanti degli uffici della Giunta e del Consiglio. Redazione di progetti operativi delle attività da realizzare in ciascuna regione;
- Applicazione sperimentale degli strumenti di *better regulation* (AIR e Test PMI, VIR e clausole valutative, Test di idoneità, ATN, Drafting, Consultazioni) a 20 procedimenti normativi;
- 3 Testi unici per la semplificazione delle norme di settore;

- 4 cicli di laboratori metodologici (130 incontri) che hanno visto il coinvolgimento di oltre 1200, tra dirigenti e funzionari delle Regioni Convergenza;
- 16 seminari regionali, che hanno visto la partecipazione di ca. 600 tra dirigenti e funzionari delle Regioni Convergenza.
- 9 atti normativi che hanno integrato nell'ordinamento regionale strumenti e procedure di *better regulation*

5. CONSIDERAZIONI FINALI

a) Criticità

Si è visto nelle pagine precedenti che nel 2014 è proseguita l'azione tesa a valorizzare l'AIR, la VIR e l'ATN nello svolgimento dell'istruttoria normativa delle amministrazioni statali.

Per quanto riguarda l'AIR, il livello di ottemperanza rispetto all'obbligo formale di elaborare la relativa relazione resta elevato; purtuttavia, non si può fare a meno di rilevare che tale strumento è tuttora vissuto presso le amministrazioni centrali come un adempimento di carattere formale, che si aggiunge agli altri connessi all'elaborazione di un provvedimento normativo, sicché esso è quasi sempre predisposto contestualmente al provvedimento di cui forma corredo. A distanza di vari anni dalla sua introduzione, sembra tuttora non compiutamente maturato il convincimento che l'AIR, quale atto che permette all'autorità regolatrice di valutare gli effetti attesi dell'intervento regolatorio, le consente un esercizio "mirato" della propria discrezionalità tecnica per il perseguimento degli obiettivi assegnati e pertanto ne valorizza l'efficacia. In tale ottica, esso dovrebbe necessariamente essere predisposto a monte dell'intervento e non costituire, come purtroppo parrebbe in molte circostanze, una sorta di motivazione aggiuntiva. Diversamente opinando, l'AIR si troverebbe a svolgere una funzione di limitato spessore, addirittura privo di significato ai fini della valutazione globale della legittimità del provvedimento adottato (laddove, naturalmente, quest'ultimo risulti suscettibile di vaglio in sede giurisdizionale)⁵⁹.

b) Nuova disciplina per la qualità della regolazione

Va qui ribadito che nel 2015 il DAGL avvierà l'iter per l'adozione di un nuovo regolamento finalizzato alla revisione della disciplina della valutazione di impatto, sia preventiva all'adozione della normativa, sia successiva all'applicazione dei provvedimenti

⁵⁹ Tale è la visuale giurisprudenziale sul tema, espresso in relazione ad atti delle Autorità sindacabili dinanzi al Giudice amministrativo: Cfr. TAR Lombardia, II sezione, sentenza n. 01729 dep 3 luglio 2014, emessa su ricorso avverso atto dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, laddove si afferma che "il mancato compimento dell'AIR non può di per sé comportare un vizio del provvedimento finale, laddove questo risulti ugualmente sostenuto da un'adeguata istruttoria. Per altro verso, la circostanza che eventuali carenze istruttorie riscontrabili nel provvedimento finale potessero presumibilmente trovare considerazione, ed eventualmente essere emendate, in sede di AIR non tramuta il mancato compimento di quest'ultima in un diverso e autonomo vizio dell'atto, ulteriore rispetto alle carenze in questione, ove in esso direttamente ravvisabili". Analogamente, cfr. TAR Lazio, Ordinanza n. 10020 dep. 20 settembre 2014, emessa su ricorso proposto avverso atto dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, dove si afferma che "nel vigente ordinamento, l'AIR non è soggetta a formule sacramentali la cui violazione possa incidere sulla legittimità della decisione finale".

normativi del Governo (c.d. valutazione “*ex ante*”, o AIR, ed “*ex post*”, o VIR). La nuova disciplina fornirà, altresì, un quadro procedurale e metodologico per lo svolgimento delle consultazioni delle parti interessate, secondo i principi di buona regolazione indicati sin dal 2012 dall’OCSE⁶⁰. Il nuovo regolamento intende avvalersi anche delle risultanze della consultazione svolta dal DAGL nel corso del 2013 -benché rivolta a stakeholders privilegiati- che il Dipartimento intende aggiornare alla luce dell’esperienza operativa maturata, in particolare, negli ultimi mesi⁶¹.

Le principali linee direttrici che si prospettano sono le seguenti:

- a) **Programmazione.** Si intende rafforzare la programmazione annuale dell’attività normativa, indispensabile per poter effettivamente procedere alla valutazione di impatto, collegandola alle procedure AIR ed alla VIR;
- b) **Selezione.** Si vorrebbero modificare le ipotesi di esenzione dall’AIR, in modo da diminuire il numero dei provvedimenti da sottoporre ad analisi e concentrare le risorse su quelli di maggiore impatto su cittadini ed imprese;
- c) Si supererà così l’idea di predefinire la frequenza delle VIR, stabilendo che le amministrazioni determinino una programmazione, su base temporale predefinita, delle valutazioni, in cui individuino gli atti normativi da sottoporre a VIR e gli eventuali settori di regolazione da sottoporre a manutenzione normativa (valutazioni *in itinere*, con riferimento alle procedure europee REFIT⁶²);
- d) **Consultazione.** Si intende introdurre, per la prima volta, una disciplina sulla consultazione, prevedendo norme specifiche sulla consultazione pubblica. In questo modo, si tenta di ricondurre a rigore scientifico-metodologico uno strumento di partecipazione di sempre maggior rilevanza nel processo di formazione della volontà dell’autorità regolatrice;

⁶⁰ OECD, 2012, “*Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*”, adottata dal Consiglio dell’OCSE il 22 marzo 2012.

⁶¹ Nel corso del 2012 il DAGL ha realizzato una prima consultazione sui contenuti del nuovo regolamento riservata a docenti ed esperti della materia. Sulla base delle risposte pervenute sono state apportate alcune modifiche allo schema di regolamento. Nel 2013 il DAGL ha avviato una **consultazione pubblica** sui contenuti della nuova disciplina. Questa consultazione, realizzata sul sito internet del Governo, è stata aperta a chiunque e si è basata su un questionario on-line. La consultazione pubblica, avviata il 23 aprile e conclusa il 31 maggio 2013, ha avuto ad oggetto i contenuti della nuova disciplina riformulati anche alla luce dei suggerimenti e delle proposte pervenute dai docenti ed esperti precedentemente consultati. Sono pervenuti complessivamente 26 contributi, di cui la maggior parte (81%) a titolo personale. Oltre a rispondenti a titolo personale, hanno partecipato alla consultazione tre amministrazioni pubbliche (Consiglio di Stato – Ufficio studi; Autorità garante per la concorrenza ed il mercato; Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici), una Associazione di categoria delle imprese (Confcommercio), un centro studi (Astrid), una Università (Università Luiss – Laboratorio LabLib).

⁶² Cfr. paragrafi 2a1 c 2b3

e) **Trasparenza.** Si vuole garantire maggiore trasparenza in ogni fase del procedimento, attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni e sul sito del Governo delle Relazioni AIR e VIR, del programma normativo annuale, nonché dei provvedimenti esclusi o esentati dall' AIR.

c) **Nuovo ciclo di formazione specifica per la valutazione di impatto per il personale dei Ministeri**

Il nuovo impegno del DAGL per il miglioramento della qualità delle relazioni AIR e VIR passa anche attraverso una verifica più approfondita dei contenuti delle analisi prodotte dalle amministrazioni. Ciò comporta la necessità di affrontare, con un maggiore e più mirato investimento, il tema della formazione e del rafforzamento delle professionalità e delle conoscenze operative dei referenti ministeriali (come pure dei referenti della stessa PCM) in materia di impatto della regolazione.

Rispetto alle precedenti esperienze formative promosse dal DAGL, la nuova iniziativa che si intende assumere si caratterizzerà, innanzitutto, per essere rivolta a tutti i soggetti impegnati lungo il percorso di formazione delle *policy* e di produzione delle norme e, pertanto, non solo agli uffici legislativi ma, al fine di diffondere i temi della qualità della regolazione in profondità, nel cuore dell' amministrazione, soprattutto alle strutture settoriali.

Quanto detto in ragione della riscontrata necessità di una diffusione capillare della cultura dell' AIR — e non solo — che coinvolga chi praticamente è chiamato a confrontarsi con lo strumento, in perfetta sinergia e a supporto delle attività degli uffici legislativi. Per le stesse ragioni, ci si è determinati ad ipotizzare un' iniziativa formativa a carattere fortemente operativo, basata in prevalenza sull' applicazione delle tecniche valutative a casi concreti.

A partire dal 2015, si è quindi pensata una collaborazione con la Scuola Nazionale dell' Amministrazione (SNA) per costruire insieme un nuovo programma formativo a sostegno delle professionalità richieste per la valutazione di impatto, totalmente innovativo rispetto alle precedenti esperienze maturate anche con lo stesso partner. Tale programma, secondo scelte che il DAGL ha ipotizzato e che saranno rese operative con il citato organismo, sarà fondato, appunto, su "attività laboratoriali" mirate a integrare teoria e pratica operativa degli strumenti della qualità della regolazione, attraverso un percorso nel quale, assumendo a riferimento casi concreti, si applichino le tecniche della valutazione d' impatto. E' fondamentale, quindi, che la formazione sull' Air sia concepita, ed erogata, alla luce di una successiva implementazione

sostanziale del DPCM 170/2008, partendo dal concetto che l'analisi d'impatto (e i relativi strumenti collegati) per essere concretamente d'aiuto alla decisione pubblica, deve procedere e non seguire la norma, e ciò proprio al fine di garantire l'*accountability* delle decisioni stesse, come più volte rimarcato.

Il target di un laboratorio AIR dovrà essere costituito da funzionari e dirigenti operanti o in procinto di operare presso le strutture settoriali delle amministrazioni centrali (economisti, giuristi, statistici e via dicendo), strutture che si occupano concretamente di dare corpo alle politiche ministeriali. Costituiranno target le persone che lavorano negli uffici legislativi e che sono chiamate a dare una veste giuridica alle stesse politiche. Si ipotizza ovviamente anche la partecipazione, come formandi, di funzionari del DAGL e delle altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri..

Per quanto riguarda i contenuti, premessa una presentazione del quadro normativo (anche in chiave europea) in cui si colloca l'analisi, i laboratori saranno mirati ad approfondire: i) l'organizzazione e il processo dell'Air, con particolare riferimento a dare un ritorno informativo su contesto, destinatari e impatti; ii) le tecniche di consultazione. Gli argomenti saranno presentati e quindi applicati a un caso pratico. Sarà dedicata particolare cura alle modalità attraverso le quali valutare la proporzionalità dei vincoli regolamentari introdotti nonché al tema del bilancio degli oneri regolatori all'interno dell'Air.

Ogni laboratorio dovrà prevedere fino a un massimo di 16-18 partecipanti, da organizzarsi possibilmente con l'intervento del medesimo gruppo di docenti. Appare congrua, per gli scopi perseguiti, una durata complessiva di 35 ore, articolata in cinque giornate di 7 ore ciascuna. Di concerto con i competenti uffici del personale, potranno, inoltre, prevedersi, a vantaggio dei partecipanti al laboratorio che ottengano una buona valutazione finale, attestazioni di idoneità ad assumere funzioni nello specifico settore.

Trattandosi tuttavia di progettualità *in itinere*, si è ritenuto di farne solo un mero cenno in prospettiva per evidenziare l'attenzione mirata alla soluzione delle criticità riscontrate e con riserva di rendicontarne all'esito nel contesto della relazione di riferimento.

ALLEGATO A

La qualità della regolazione nel contesto europeo e internazionale: sviluppi 2014

Tra gli organismi internazionali attivi sul fronte della qualità della regolazione e del perfezionamento degli strumenti a essa dedicati, l'OCSE, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, ha mantenuto anche nel 2014 il suo ruolo di guida, attraverso le sue strutture dedicate, il Segretariato generale e il Comitato per la politica della regolazione¹.

Nel corso del 2014, ha pubblicato il "Framework for Regulatory Policy Evaluation"² con lo scopo di fornire una panoramica delle pratiche di valutazione *ex post* attuate nei paesi membri, mediante il ricorso a esempi concreti e la elaborazione di idee e metodologie utili per il ricorso a buone regolazioni. Il rapporto rispecchia i risultati di uno studio più esteso, condotto nel 2012-2013 dal Segretariato. Esso, pur non risolvendo tutte le problematiche connesse alla regolazione della valutazione delle politiche, affronta problemi legati alla rilevazione dei dati e raccomanda il controllo della burocrazia che, per garantire la semplificazione, deve rispondere alle necessità senza eccedere nell'introduzione di oneri di regolazione.

Sempre in tema di qualità della regolazione, nel febbraio del 2014 l'OCSE ha anche pubblicato il report "Regulatory Policy and Behavioural Economics"³, che dimostra la crescente attenzione posta dall'OCSE all'economia comportamentale come ulteriore approccio da considerare per rilevare l'impatto della regolazione, integrando, così, con un approccio comportamentista indicatori più oggettivi. Il peso crescente dell'economia comportamentale negli studi regolatori è dimostrato da una fiorente dottrina in merito.

Il programma di lavoro per il 2014 del Comitato per la politica della regolazione - *Regulatory Policy Committee* (che si riunisce ogni semestre) si è concentrato sull'elaborazione e la diffusione ai Paesi membri di un questionario⁴ volto ad identificare gli indicatori per la misurazione delle performance nei settori chiave dell'analisi di impatto, della valutazione *ex post* e delle consultazioni delle parti interessate in vista della redazione del *Regulatory Policy Outlook*⁵ nel 2015. L'Italia, che partecipa regolarmente ai lavori del Comitato, ha contribuito a fornire i dati relativi al triennio 2011-2013, sulla cui base il gruppo ristretto sulla misurazione della performance della regolazione del Comitato ha elaborato numerosi indicatori, e delineato i primi risultati dell'indagine, illustrati e discussi con i Paesi membri. Tale ricognizione, estesa a tutti i 34 Paesi membri dell'Organizzazione, è finalizzata allo studio della qualità del processo di regolazione in atto nei vari Stati, con particolare riguardo alla diffusione e alla sistematicità dell'uso dei tre strumenti ritenuti propedeutici per ogni politica di miglioramento della qualità della regolazione: l'adozione di analisi di impatto *ex ante*, l'effettuazione di valutazioni *ex post*, ed il coinvolgimento dei vari attori, sia pubblici che privati, interessati direttamente o indirettamente dagli effetti delle politiche

¹ Il Public governance and territorial development direttore del Segretariato e il Regulatory Policy Committee.

² Il contributo è disponibile al sito http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/oced-framework-for-regulatory-policy-evaluation_9789264214453-en#page1.

³ Il documento è disponibile al link <http://www.oecd.org/regreform/behavioural-economics-rev1.htm>.

⁴ Si tratta del *Regulatory Indicators Survey*, trasmesso ai delegati governativi dei Paesi membri nel mese di luglio 2014, i cui primi risultati sono stati presentati e discussi al Comitato per la politica della regolazione di novembre 2014.

⁵ Si tratta di un rapporto che viene predisposto su base trionale, finalizzato alla promozione e alla diffusione di buone pratiche delle politiche di qualità della regolazione, con una valutazione della performance di ciascun Paese nei principali settori dell'analisi di impatto, delle consultazioni e della valutazione a posteriori - VIR (*Regulatory impact assessments, stakeholder consultation e ex post-evaluation*). La presentazione ufficiale del Rapporto è prevista in un incontro dei Ministri della Funzione Pubblica a fine ottobre 2015, cui seguirà la pubblicazione.

ALLEGATO A

regolatorie degli Stati. Propedeutico all'elaborazione del *Regulatory Indicators Survey* è stato il Sesto incontro annuale dei delegati governativi per la qualità della regolazione, ospitato dal Governo olandese nel giugno 2014⁶ e che ha avuto come principale tema principale il coinvolgimento dei soggetti interessati dalla regolazione attraverso lo strumento delle consultazioni. Anche in questo contesto, è emersa la necessità di mettere al centro della attività di analisi e di valutazione di impatto della regolazione gli interessi dei soggetti direttamente o indirettamente coinvolti dall'attività normativa, anche attraverso l'adozione di linee guida o prevedendo di strutturare e disciplinare in maniera organica le consultazioni come uno strumento indispensabile per ogni attività valutativa degli impatti e delle ricadute dell'attività normativa e regolamentare del Governo, sia a livello centrale che a livello locale. Tali linee guida dovrebbero ispirarsi agli standard e alle pratiche riconosciute a livello internazionale, quindi in tale ottica è auspicabile la prosecuzione dell'attività di confronto e coordinamento internazionale in tema di qualità della politica della regolazione che l'OCSE promuove da anni assieme agli esperti dei Governi degli Stati membri.

Nel contesto europeo, particolarmente rilevanti restano le indicazioni provenienti dalla Commissione europea che, nel 2014, è intervenuta per modificare i principali strumenti utilizzati per indagare la qualità della regolazione, mediante tre diverse consultazioni:

1. Consultazione relativa alla valutazione ex post: si tratta di una consultazione, aperta dal 12 novembre 2013 al 25 febbraio 2014, in cui le nuove linee guida per la valutazione ex post sono state sottoposte alla valutazione degli stakeholder. Queste sono indirizzate ai Servizi della Commissione per le loro attività di valutazione di norme e politiche già in essere. Rispetto alle vigenti linee guida, elaborate nel 2004, si specificano le diverse tipologie di valutazione che rientrano nella categoria della "retrospective evaluation", ovvero fitness checks, valutazioni finali, ex post e interim, o in itinere.

Oltre ad aver precisato i diversi tipi di valutazione ex post, il documento specifica i cinque criteri che una corretta valutazione deve poter verificare: l'efficacia, che si propone di valutare l'esistenza e la rilevanza del nesso causale che intercorre tra l'intervento analizzato e gli effetti e i cambiamenti osservati; l'efficienza, che intende individuare i fattori che hanno influenzato i risultati osservati e l'adeguatezza dei costi sostenuti rispetto agli effetti osservati; la coerenza, volta invece a stabilire quanto l'intervento in analisi è coerente con altri interventi aventi obiettivi simili; la rilevanza, che intende misurare la rispondenza degli obiettivi originari dell'intervento alle esigenze dell'UE e, infine, il valore aggiunto UE, con cui si vuole indagare l'entità del valore aggiunto dell'intervento dell'UE, rispetto a quanto potrebbero realizzare autonomamente gli stati membri a livello nazionale e/o regionale. Inoltre, le bozze delle nuove linee guida aggiornano gli standard di valutazione, identificati in cinque macro categorie:

- a. Reperimento delle risorse e organizzazione delle attività: la valutazione deve essere organizzata in modo adeguato e attuata mediante risorse funzionali al raggiungimento degli obiettivi preposti.

⁶ Si tratta del "6th Expert Meeting on Measuring Regulatory Performance", il sesto di una serie di workshop annuali che riuniscono i delegati dei Governi dei Paesi OCSE per discutere e diffondere le pratiche di qualità della regolazione. Il workshop ospitato dal Governo olandese ("Evaluating stakeholder engagement in regulatory policy") verteva sulle politiche nazionali volte al coinvolgimento delle parti interessate nel processo normativo, attraverso le consultazioni pubbliche. Il prossimo workshop sarà ospitato dal Governo islandese nel mese di giugno 2015. Questi incontri sono di supporto al lavoro del Comitato sulla politica di regolazione per l'attuazione del programma "Measuring regulatory performance" - misurazione della performance della regolazione.

ALLEGATO A

- b. Programmazione: le attività di valutazione devono essere programmate in modo trasparente e i relativi risultati devono essere disponibili in tempo utile per le esigenze di decision making e di reporting.
 - c. Design: la valutazione deve basarsi su un disegno in grado di definire obiettivi chiari e semplici, mezzi e metodi adeguati.
 - d. Realizzazione: le attività di valutazione devono essere realizzate in modo da conseguire risultati affidabili e completi.
 - e. Disseminazione e utilizzo dei risultati: i risultati cui approda la valutazione devono essere resi pubblici, mediante pratiche di disseminazione dei dati, e monitorati nel tempo.
2. Consultazione relativa alle linee guida sulle consultazioni: dal 30 giugno al 30 settembre 2014, la Commissione europea ha posto a consultazione pubblica con gli stakeholders la prima bozza di linee guida sulle consultazioni. Il documento, elaborato sulla base dei principi e degli standard minimi stabiliti dalla Commissione nel 2002, mediante la COM(2002) 704, contiene i criteri operativi per migliorare la qualità, gli obiettivi e l'articolazione delle consultazioni pubbliche, con particolare riferimento alla fase di rendicontazione dei risultati. In particolare, la bozza di linee guida suddivide il processo di consultazione in tre diverse fasi: la fase di elaborazione della strategia, cruciale per l'efficacia del processo in quanto si definiscono gli obiettivi, le strategie, i metodi e gli strumenti di consultazione, nonché i diversi stakeholder da includere; la fase di svolgimento della consultazione, in cui le diverse strategie di comunicazione hanno un ruolo fondamentale poiché consentono la pubblicizzazione e lo scambio di informazioni; la fase di analisi dei risultati, in cui, oltre ad analizzare in modo sistematico i dati emersi dalla interazione con gli stakeholder, è necessario prevedere anche una specifica valutazione dell'attività svolta.
3. Consultazione su linee guida relative alla valutazione ex ante: dal 1 luglio al 30 settembre 2014 si è svolta la consultazione per la revisione delle linee guida relative all'analisi di impatto della regolazione (AIR), pubblicate dalla Commissione europea nel 2009. La consultazione ha avuto l'obiettivo di valutare i principali aspetti da affrontare per migliorare le pratiche di analisi di impatto, prendendo spunto dall'esperienza realizzata in questi anni, dalle valutazioni espresse nelle relazioni annuali dall'Impact Assessment Board (l'organismo che si occupa di valutare la qualità delle analisi di impatto della Commissione), dalla documentazione pubblicata dall'OCSE e, infine, da quanto emerso da un studio condotto da un gruppo di esperti, incentrato sulle tecniche di valutazione economica della regolazione⁷. Dalla lettura degli esiti della consultazione emerge un significativo apprezzamento del cd. integrated approach all'AIR, che prevede l'applicazione di metodi di analisi misti (quali-quantitativi) ed è in grado di valutare l'impatto delle norme non solo sotto il profilo economico, ma anche sotto quello ambientale e sociale. Altro aspetto che ha accolto il parere positivo dei rispondenti riguarda la proposta della Commissione di redigere relazioni AIR sempre più chiare e schematiche, per favorire la comprensione anche ai cittadini non direttamente implicati nel processo di normazione.

Sul piano organizzativo, nel dicembre 2014 la Commissione ha annunciato profondi cambiamenti anche nella struttura dell'Impact Assessment Board (IAB), l'organismo interno a essa deputato a controllare la realizzazione delle analisi d'impatto e, in generale, degli strumenti di buona

⁷ Il contributo citato, dal titolo "Assessing the costs and benefits of regulation" è disponibile al link http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf.

ALLEGATO A

regolazione. Nella prospettiva di un più generale rafforzamento del suo approccio alla *better regulation*, la Commissione ha pianificato di trasformare lo IAB in un *Regulatory Scrutiny Board*, nel quale siederanno anche due membri esterni. Tutti i suoi membri saranno indipendenti e lavoreranno a tempo pieno per la struttura, dopo essere stati selezionati secondo criteri di trasparenza, in base alle loro competenze in materie. Novità fondamentale, il mandato dello IAB si estenderà fino a includere la verifica delle valutazioni *ex post*.

Anche il Consiglio dell'Unione Europea ha elaborato specifiche riflessioni in relazione al tema della qualità della regolazione. In particolare, nel documento relativo alle Conclusioni del Consiglio europeo⁸ (27 giugno 2014) notevole apprezzamento viene espresso in relazione al programma *Refit*, la cui attuazione da parte della Commissione e delle altre istituzioni Ue ha consentito di incidere significativamente sul carico normativo, riducendolo. Dati questi risultati, il Consiglio, oltre a ribadire che la qualità della regolazione deve rimanere una priorità per le istituzioni europee e nazionali, auspica anche un maggiore coordinamento tra le misure per l'adeguatezza della regolazione adottate a livello europeo e quelle che invece sono applicate dagli Stati membri. Su questo versante si collocano anche le raccomandazioni del Consiglio agli Stati membri ad applicare le disposizioni relative alla flessibilità normativa a favore delle piccole e medie imprese, e a porre particolare attenzione alla tutela dei consumatori e dei lavoratori. In favore del potenziamento degli strumenti di *regulatory fitness*, con particolare attenzione alle PMI e alle microimprese, si indirizza anche il Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea⁹ in cui, tra le varie azioni proposte, si specifica la volontà di avviare un programma europeo per la riduzione degli oneri regolatori, ponendo particolare attenzione ai costi inutili ed eccessivi per le imprese, attraverso politiche di semplificazione delle istituzioni europee, avviando consultazioni con le parti interessate ed utilizzando l'analisi d'impatto in seno al Consiglio.

Sul fronte del Parlamento europeo, si segnala che esso ha approvato, il 4 febbraio 2014, la risoluzione, indirizzata alla Commissione, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali, sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità, che fa seguito alla 19esima relazione "Legiferare meglio" del 28 gennaio 2014, relativa al 2011. Il documento pone l'attenzione su tre aspetti, in particolare. Col primo, relativo al rispetto del principio di sussidiarietà verso i Parlamenti nazionali, il Parlamento auspica una maggiore attenzione, sia da parte delle istituzioni europee sia da parte dei Parlamenti nazionali, al rispetto dell'attribuzione di competenze e dell'osservanza, da parte delle istituzioni europee, dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nella risoluzione, inoltre si evidenziano alcune possibili difficoltà tecniche (scarsità delle risorse, tempi limitati per l'invio di pareri) che possono contribuire ad accrescere le difficoltà dei Parlamenti nazionali nel rendere effettiva la loro partecipazione alla fase ascendente del *policy making* europeo. Il secondo aspetto cui la risoluzione dà particolare risalto concerne la riduzione degli oneri amministrativi e l'attenzione verso le piccole e medie imprese (PMI). A questo proposito, forte anche dei risultati di una consultazione condotta dal 1° ottobre al 21 dicembre 2014, il Parlamento esorta la Commissione a procedere lungo il percorso già tracciato, nella riduzione degli oneri amministrativi, che ha già portato risultati soddisfacenti, e nella attenzione verso le esigenze, anche normative, delle PMI. Il Parlamento chiede inoltre alla Commissione di impegnarsi nella realizzazione del bilancio regolatorio, che prevede che all'introduzione di nuovi oneri sia

⁸ Il documento è consultabile al link

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf.

⁹ Il Programma in versione integrale è disponibile al sito

http://www.governo.it/governoinforma/documenti/programma_semestre_europeo_ita.pdf.

ALLEGATO A

sempre accompagnata dall'eliminazione di un pari numero di oneri esistenti. Quanto ai governi nazionali, l'esortazione è a non incorrere nel cd. gold-plating, ossia nell'introduzione di ulteriori oneri, superflui, nel momento in cui devono recepire o dare attuazione a norme europee. Un ultimo, fondamentale focus è dedicato alle valutazioni d'impatto, sulle quali il Parlamento chiede maggiore incisività da parte della Commissione. In particolare, chiede maggiore indipendenza dell'Impact Assessment Board e un superamento della cd. "clausola di esclusione della responsabilità", mediante la quale la Commissione afferma che il contenuto delle AIR è attribuibile esclusivamente alle strutture che le hanno realizzate, consentendo così discrasie anche profonde con le proposte normative cui fanno riferimento.

Il tema dell'AIR e della qualità della regolazione continua a registrare importanti sviluppi anche presso altre realtà nazionali. Nel Regno Unito, nel pubblicare un corposo report¹⁰ sull'ultimo quinquennio della sua attività, dal 2010 al 2014, il Regulatory Policy Committee (RPC), oversight body per la qualità della regolazione nazionale, tira le somme su quanto realizzato nel corso della presente legislatura, ammettendo che si è trattato di cinque anni produttivi in tema di qualità della regolazione. In primo luogo, la legislatura si è chiusa (primo caso nel mondo) con un carico di regolazione inferiore a quello con cui si era aperta. Tuttavia, il report segnala alcuni aspetti ancora passibili di miglioramento, fra i quali: una maggiore attenzione all'analisi delle opzioni non regolatorie, in comparazione con quelle regolatorie; maggiore spazio alle opzioni di mitigazione per le PMI.

Restando nel Regno Unito, è opportuno segnalare le attività più recenti dell'OFGEM, Office of Gas and Electricity Markets (autorità britannica di regolazione dei mercati elettrici e del gas), da sempre molto attivo nella elaborazione e nell'impiego di metodologie per la qualità della regolazione. Nel corso del 2014 si segnala, in particolare, la revisione delle linee guida sul cd. enforcement della regolazione, successivamente sottoposte a consultazione con gli stakeholders. L'enforcement, inteso come l'insieme degli strumenti e dei poteri dell'autorità di fare applicare le regole nel caso di violazione o inadempienza da parte dei regolati, costituisce un aspetto della qualità della regolazione sempre più al centro dell'attenzione, in quanto strettamente legato alla corretta implementazione delle norme e alla loro valutazione in itinere ed ex post. L'attenzione posta allo strumentario per l'enforcement da parte dell'OFGEM conferma questa tendenza, già delineata da qualche anno anche attraverso l'attività dell'OCSE a ciò dedicata.

Degna di menzione è la recente attenzione posta dal governo della Russia verso i temi dell'analisi di impatto della regolazione. In un workshop internazionale, tenutosi a Mosca il 14 marzo 2014¹¹, a cui hanno preso parte accademici e rappresentanti delle istituzioni russe e di altri paesi, sono stati trattati gli aspetti fondamentali dell'introduzione dell'AIR in Russia, anche attraverso l'analisi di buone pratiche in altre realtà europee. Nel workshop sono state illustrate le prime esperienze di AIR realizzate nell'ambito dell'Eurasian Economic Commission (ECC). Nel corso dell'anno il processo di introduzione delle metodologie di AIR è proseguito, e con il Consiglio dell'ECC del 23 dicembre 2014 è stato annunciato ai governi russo e kazaco che, con l'avvio dell'Unione Economica Eurasiatica, dal 1° gennaio 2015, sarebbero state introdotte anche le AIR sulle proposte di regolazione economica dell'ECC.

Nella stessa direzione sembra andare il governo della Georgia, il cui ministro dell'economia, nella

¹⁰ Il report, dal titolo "Securing the evidence base for regulation: Regulatory Police Committee scrutiny during the 2010 to 2015 Parliament", è disponibile al link https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415102/2015_03_03_RPC_Annual_Report_2014_website_copy_revised_2015_03_19.pdf.

¹¹ Maggiori dettagli possono rinvenirsi al link <http://regulatory-policy.hse.ru/en/>.

ALLEGATO A

prima metà di novembre del 2014, ha indetto un workshop rivolto ad alti dirigenti dei ministeri georgiani e ai membri del Parlamento, per sensibilizzare verso un ricorso effettivo alle AIR e la loro implementazione piena nel processo legislativo e normativo, sia al fine di predisporre il paese al suo futuro ingresso nell'Unione europea sia per migliorare la capacità di risposta del governo ai problemi posti dalla società. A tal fine, nel workshop sono stati evidenziati alcuni passi concreti da realizzare a breve termine: realizzare una dichiarazione esplicita e di alto livello da parte del governo georgiano sulla necessità di realizzare AIR di buona qualità per le regolazioni più rilevanti in ambito economico, nonché enfatizzare l'importanza di consultare gli stakeholders; definire una metodologia specifica per le AIR, attraverso l'analisi delle buone pratiche internazionali e l'applicazione dei principi e delle metodologie OCSE; creare capacità istituzionale, anche sgravando i membri dell'amministrazione da altre funzioni, affinché possano più agevolmente dedicarsi alla realizzazione delle AIR; istituire un oversight body con il compito di verificare la correttezza e la qualità delle AIR realizzate prima che la proposta di legislazione sia finalizzata.

ALLEGATO B

La qualità della regolazione nelle Regioni

Abruzzo

Di seguito le attività della Regione Abruzzo in merito alle esperienze di AIR, ATN e VIR svolte con riferimento all'anno 2014.

Per quanto riguarda l'AIR, va premesso che la legge regionale 14 luglio 2010, n. 26 relativa alla "Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della normazione" dedica l'art. 6 all'AIR ed analisi di fattibilità disponendo espressamente che:

"1. L'AIR consiste nella valutazione preventiva socio economica degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

L'AIR consente di verificare la necessità e l'opportunità di un intervento normativo e orienta il titolare dell'iniziativa verso scelte efficaci e rispondenti alle esigenze dei cittadini, garantendo trasparenza e partecipazione al processo decisionale.

L'analisi di fattibilità degli atti normativi è l'attività volta ad accertare, nella fase della progettazione normativa, l'idoneità delle norme a conseguire gli scopi previsti, con particolare riferimento alla presenza minima ed allo stato di efficienza delle condizioni operative degli uffici pubblici preposti all'applicazione delle norme stesse, al fine di fornire agli organi competenti elementi conoscitivi sulla proposta normativa in esame, nel caso in cui la proposta medesima non è sottoposta ad AIR.

L'AIR è di norma effettuata dalla Giunta di propria iniziativa o su richiesta del Consiglio.

I regolamenti interni del Consiglio e della Giunta disciplinano, per i rispettivi ambiti di competenza, gli elementi da considerare nell'AIR, i criteri di inclusione e i casi di esclusione, nonché le modalità di effettuazione dell'AIR e dell'analisi di fattibilità, anche sulla base di metodi di analisi e modelli condivisi con lo Stato, le altre Regioni e le Province autonome".

Ciò premesso, non vi è stata alcuna applicazione dell'AIR sui progetti di legge nell'anno 2014.

Per quel che concerne l'ATN, si premette che la legge regionale 14 luglio 2010, n. 26, all'art. 4 disciplina lo strumento prevedendo espressamente che:

"1. L'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, accerta in sua conformità alle fonti sovraordinate ed il rispetto degli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali; l'ATN verifica, sotto l'aspetto formale, la corretta formulazione delle proposte normative, sulla base del Manuale contenente regole e suggerimenti per la redazione degli atti normativi in uso.

L'ATN è effettuata dalle strutture del Consiglio e della Giunta preposte all'assistenza tecnico giuridica e legislativa mediante la redazione di una relazione tecnico-normativa che

accompagna la proposta normativa.

Il Regolamento interno del Consiglio regionale individua il contenuto della scheda ATN predisposta dalla competente struttura consiliare, nonché le modalità ed i tempi di trasmissione della medesima al Presidente della Commissione competente per la materia oggetto dell'intervento normativo, al proponente ed ai Consiglieri regionali".

Si segnala inoltre che l'art. 71 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale prevede che la struttura consiliare preposta all'assistenza tecnico-giuridica e legislativa assicura il supporto agli organi consiliari in ogni fase del procedimento legislativo e, di norma, predispose per l'esame del progetto di legge in Commissione, una scheda per l'istruttoria legislativa che esamina i seguenti aspetti: a) la necessità del provvedimento, con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante ricorso a fonte diversa da quella proposta; b) la conformità del provvedimento alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali, tenendo conto delle indicazioni contenute nella giurisprudenza costituzionale; c) la coerenza della proposta con lo Statuto e i rapporti con l'ordinamento regionale; d) la definizione degli obiettivi dell'intervento, la congruità dei mezzi individuati per conseguirli e l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina; e) il rispetto dei principi sulla qualità della normazione di cui all'art. 57 con eventuale riformulazione del testo.

Nell'anno 2014 il Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi del Consiglio regionale ha predisposto in totale n. 59 schede ATN relative ai progetti di legge regionali. Le schede ATN contengono link di collegamento ipertestuale alle fonti normative statali citate mediante rinvio alla banca dati "Normattiva", alle fonti regionali ed alle sentenze della Corte Costituzionale citate. Le stesse contengono inoltre la riscrittura del testo sulla base delle regole di drafting. Le schede ATN sono inviate esclusivamente a mezzo mail a tutti i Consiglieri ed alle strutture regionali competenti per la materia oggetto di intervento.

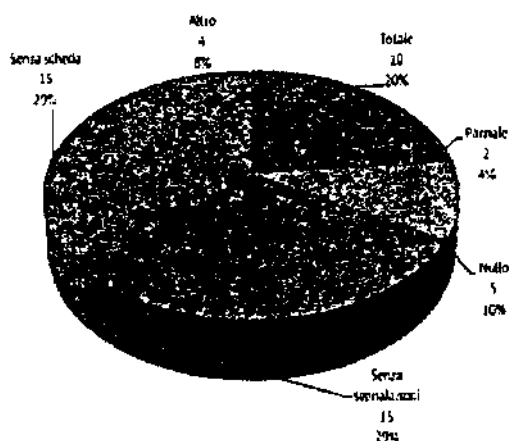
Con specifico riferimento al drafting normativo si segnala che l'articolo 40, comma 1, dello Statuto, come modificato dalla legge statutaria regionale 9 febbraio 2012 n. 1, è dedicato alla qualità delle norme e recita testualmente che: "I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole fissate dalla legge sulla qualità della normazione". Infatti, preliminare a tutti gli altri strumenti riconducibili alla qualità della legislazione, è la buona redazione delle leggi, anche mediante l'uso - ormai generalizzato - delle regole di drafting. A tal fine, è stato approvato dal Consiglio regionale dell'Abruzzo in data 29 giugno 2004, con verbale n. 136/10, il "Manuale per la redazione dei testi normativi" secondo lo schema elaborato da un gruppo di lavoro coordinato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale e condiviso da gran parte delle Assemblee legislative. L'Abruzzo ha sviluppato uno strumento di controllo sull'applicazione del Manuale. Tale strumento si sostanzia, come già detto, nell'elaborazione di schede istruttorie predisposte dal Servizio Legislativo Qualità della legislazione e Studi in cui si rilevano le eventuali difformità del testo normativo rispetto alle regole di drafting con contestuale proposta di riformulazione del testo.

Con una attività di monitoraggio successiva all'approvazione di ciascuna legge regionale, viene redatta una scheda che contiene tutti gli elementi identificativi della legge e

del progetto di legge che l'ha originata verificando, tra l'altro, il grado di recepimento da parte della Commissione consiliare dei rilievi formulati dal Servizio in sede di istruttoria legislativa. Nell'anno 2014 sono state predisposte in totale n. 51 schede tecniche (una per ogni legge promulgata nell'anno). Tali schede sono disponibili per la consultazione sul sito internet del Consiglio regionale all'indirizzo: <http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/legislativo/schede/2014.asp>. Si segnala altresì che nell'annuale rapporto sullo stato della legislazione regionale è dedicata una apposita trattazione al grado di adeguamento ai rilievi di drafting ed ATN effettuati nelle schede istruttorie predisposte dal Servizio legislativo, Qualità della legislazione e Studi.

Per quanto concerne la verifica del grado di adeguamento da parte delle Commissioni consiliari alle segnalazioni di drafting formale è risultato che nel 2014 le Commissioni consiliari per 10 leggi licenziate (pari al 20%) hanno totalmente recepito le segnalazioni; per 2 leggi licenziate (pari al 4%) hanno parzialmente recepito le segnalazioni; per 5 leggi (pari al 10%) non hanno recepito le segnalazioni, mentre per 15 leggi (pari al 29%) il Servizio legislativo Qualità della legislazione e Studi non ha effettuato alcuna segnalazione dal momento che il testo del progetto di Legge era già ab origine in linea con le regole di drafting o il Servizio ha collaborato con il proponente alla stesura dell'articolato. Quest'ultimo dato in particolare può essere interpretato come una maggiore consapevolezza acquisita dal Legislatore che il rispetto delle regole formali è sicuramente un primo passo per garantire la qualità della legislazione. Si fa presente che per 15 leggi (pari al 29%) approvate nel corso dell'anno 2014 non è stato possibile elaborare da parte del Servizio legislativo Qualità della legislazione e Studi la scheda istruttoria a causa, per lo più, dell'esiguità del tempo intercorso tra l'assegnazione e l'esame del progetto di legge presso la Commissione consiliare competente. Si segnala, infine, che per 4 leggi (pari al 8%), non è stato possibile verificare il grado di adeguamento da parte della Commissione consiliare ai rilievi formulati dal Servizio in sede di istruttoria legislativa dal momento che il testo è stato integralmente sostituito nel corso dell'esame.

Il grafico che segue illustra i dati sopra esposti.

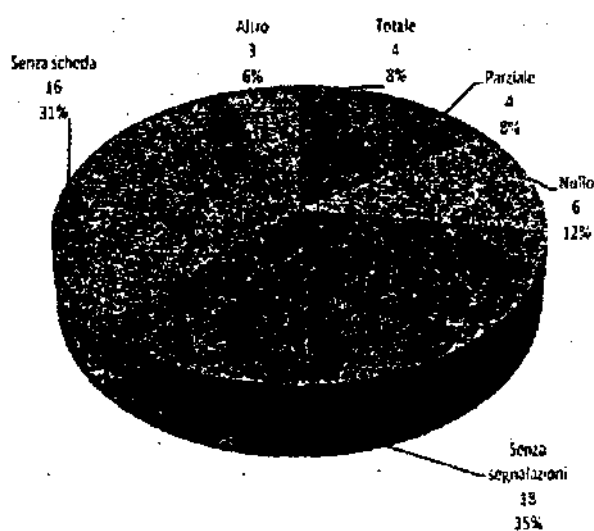


E' chiaro, però, che il rispetto delle regole formali non è di per se sufficiente a garantire la qualità della legislazione poiché una legge, se pur tecnicamente corretta, può non seguire altre regole volte a soddisfare ulteriori e connesse esigenze di qualità. Infatti la scheda per l'istruttoria legislativa prevede un ulteriore controllo sulla coerenza ordinamentale del progetto di legge in relazione all'ordinamento regionale, al Titolo V della Costituzione e alla legislazione nazionale, nonché alla normativa europea.

Per quanto riguarda la conformità dei progetti di legge alla normativa europea si segnala che il Servizio Affari Istituzionali ed Europei nel corso dell'anno 2014 ha predisposto in totale n. 16 schede per la verifica di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo e statale di recepimento.

Per quanto concerne la verifica del grado di adeguamento da parte delle Commissioni consiliari alle segnalazioni relative all'analisi tecnico-normativa (ATN) è risultato che nel 2014 le Commissioni consiliari per 4 leggi licenziate (pari al 8%) hanno totalmente recepito le segnalazioni; per 4 leggi licenziate (pari al 8%) hanno parzialmente recepito le segnalazioni; per 6 leggi (pari al 12%) non hanno recepito le segnalazioni, mentre per 18 leggi (pari al 35%) le osservazioni del Servizio legislativo Qualità della legislazione e Studi non hanno evidenziato contrasti del progetto di legge con l'ordinamento costituzionale, europeo, statale e regionale nonché con la giurisprudenza della Corte costituzionale. Si fa presente che per 16 leggi (pari al 31%) approvate nel corso dell'anno 2014 non è stato possibile elaborare da parte del Servizio legislativo Qualità della legislazione e Studi la scheda istruttoria a causa, per lo più, dell'esiguità del tempo intercorso tra l'assegnazione e l'esame del progetto di legge presso la Commissione consiliare competente. Si segnala, infine, che per 3 leggi (pari al 6%), non è stato possibile verificare il grado di adeguamento da parte della Commissione consiliare ai rilievi formulati dal Servizio in sede di istruttoria legislativa dal momento che il testo è stato integralmente sostituito nel corso dell'esame.

Il grafico che segue illustra il grado di adeguamento ai rilievi di ATN nell'anno 2014.



Infine, per quanto riguarda la VIR, a tale strumento ed alle clausole valutative è dedicato l'art. 8 della legge regionale 26/2010 che espressamente dispone:

"1. La VIR è l'attività di valutazione successiva, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e della stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi approvati sia nei confronti dei cittadini e delle imprese, che sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

2. Ai fini di cui al comma 1 nelle leggi possono essere inserite le clausole valutative di cui all'art. 26, comma 2, dello Statuto, mediante le quali il soggetto attuatore comunica al Consiglio regionale le informazioni necessarie per conoscere i tempi, le modalità applicative e le eventuali criticità emerse in fase di implementazione, nonché per valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e sulla collettività.

3. In caso di previsione di clausola valutativa il soggetto attuatore fornisce gli elementi informativi richiesti mediante relazione da inviare entro il termine previsto nella clausola stessa alla Commissione consiliare competente per materia. La Commissione esamina la relazione e la trasmette, corredata da eventuali osservazioni, al Consiglio e alla Giunta.

4. L'inserimento di clausole valutative è effettuato avvalendosi, di norma, di formule standard condivise con lo Stato, le altre Regioni e le Province autonome.

5. Il regolamento interno del Consiglio disciplina:

a) i criteri di inclusione e i cast di esclusione, nonché le modalità di effettuazione della VIR;

b) le modalità di programmazione e svolgimento, da parte del Consiglio e delle Commissioni permanenti, delle attività di VIR e di valutazione delle politiche regionali, anche tramite forme di consultazione e di confronto con le rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali.

6. Il Consiglio, anche tramite il rapporto sulla normazione di cui all'art. 15, assicura idonee forme di pubblicizzazione degli esiti della VIR".

Per quanto riguarda l'anno 2014 si segnala la nota informativa n. 5 Ottobre 2014 sull'attuazione L.R. 11/2009 "Norme per la protezione dell'ambiente dai pericoli derivanti dall'amianto" curata dal Servizio Analisi Economica Statistica e Monitoraggio del Consiglio regionale, disponibile per la consultazione sul sito internet del Consiglio regionale all'indirizzo:

<http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/contenuti/monitoraggio-sullattuazione-delle-politiche-regionali>.

Da ultimo, per completezza, si segnala che nell'anno 2014 sono state introdotte tre clausole valutative contenute nelle seguenti leggi regionali:

Legge regionale 4 gennaio 2014, n. 4 "Modalità di erogazione dei farmaci e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche. Nell'art. 28 della legge regionale 20 novembre 2013, n. 42 (Norme in materia di Polizia amministrativa locale e modifiche alle leggi regionali 18/2001, 40/2010 e 68/2012)" art. 7 comma 2;

Legge regionale 4 gennaio 2014, n. 5 "Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale" art. 11 comma 5;

L.R. 23 dicembre 2014, n. 46 (Legge europea regionale 2014) art. 20 comma 6.

Emilia Romagna

I temi della qualità della regolazione sono da tempo all'attenzione delle politiche della Regione Emilia Romagna. Lo Statuto regionale contiene alcune norme di riferimento costituite dall'art. 28 (in materia di poteri e funzioni dell'Assemblea legislativa nella fase della progettazione e dell'elaborazione normativa), dall'art. 53 (in materia di impatto delle leggi e redazione dei testi) e dall'art. 54 (dedicato ai testi unici). Nel Regolamento interno dell'Assemblea legislativa vi è un intero Titolo che contiene norme che indirizzano l'attività legislativa, di programmazione e regolamentare verso la razionalizzazione e semplificazione, la chiarezza degli obiettivi, il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione di efficacia delle politiche.

Come già illustrato nelle precedenti relazioni annuali, la Regione Emilia-Romagna ha adottato, ormai più di tre anni fa, la legge 18 del 7 dicembre 2011, recante *"Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale, istituzione della sessione di semplificazione"*, con la quale si sta attuando una serie di interventi al fine di raggiungere degli effettivi livelli di semplificazione sia sul versante legislativo in termini di riduzione e miglioramento della produzione normativa sia sul versante amministrativo in termini di riduzione degli oneri amministrativi in capo ai cittadini e alle imprese.

Sul versante della semplificazione legislativa, la legge n. 18 ha individuato una serie di principi-guida finalizzati a sviluppare la qualità degli atti normativi, quali la puntuale analisi delle interrelazioni tra i diversi livelli di produzione normativa, al fine di contribuire al superamento della frammentarietà del quadro normativo e la chiarezza dei dati normativi; l'applicazione dei meccanismi di valutazione preventiva dell'impatto degli atti normativi sulla vita di cittadini e imprese secondo la disciplina statale dell'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.); l'introduzione sistematica negli atti normativi delle clausole valutative e dell'analisi costi-benefici anche attraverso la "misurazione degli oneri amministrativi (M.O.A.). La legge n. 18 ha altresì istituito la "Sessione di semplificazione", cioè una sessione di lavori dell'Assemblea Legislativa dedicata al tema della semplificazione. Tale sessione rappresenta un impegno e un'occasione annuale per la riflessione generale sul miglioramento della qualità normativa e dell'azione amministrativa regionale e locale, e per l'espressione di indirizzi generali alla Giunta relativamente all'attività della Regione in questo ambito, nell'anno di riferimento. In occasione delle due Sessioni di semplificazione - svoltesi

rispettivamente nel novembre 2012 e nel dicembre 2013 - sono state dapprima approvate e poi monitorate ed implementate le sei linee d'azione per la semplificazione. Le sei linee rappresentano lo strumento operativo attraverso il quale la Regione ha inteso semplificare e dunque migliorare la propria produzione normativa e la propria azione amministrativa. La prima linea di azione riguarda l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi; la seconda prevede la rilevazione dei procedimenti amministrativi per l'analisi e la valutazione permanente (A.V.P.); la terza è relativa agli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto della regolamentazione; la quarta è inerente la Misurazione degli Oneri Amministrativi (M.O.A.) a carico di cittadini e imprese nel settore edilizio; la quinta è rappresentata dall'archivio delle migliori pratiche amministrative; la sesta è dedicata alle semplificazioni in materia edilizia.

Le linee programmatiche della **Terza Linea - dedicata a "Gli strumenti per la valutazione e il monitoraggio dell'impatto della regolamentazione nell'esperienza della Regione - AIR, VIR e ATN"** - sono contenute in un ampio Documento in cui sono stati illustrati il contesto europeo, statale e regionale in cui si stanno sviluppando i temi e gli strumenti della qualità della regolazione e sono state formulate indicazioni metodologiche e proposte operative al fine di incrementare e rendere più efficace l'utilizzo degli stessi nell'ordinamento regionale, anche in relazione al cd. "ciclo della normazione" (programmazione, realizzazione dei testi, attuazione della normativa, valutazione successiva e riprogrammazione). Il documento rappresenta il fondamento teorico-programmatico e lo strumento operativo per conseguire da parte della Regione un'effettiva semplificazione in termini qualitativi e quantitativi della propria produzione normativa. Nel corso del 2013 si è privilegiata, rispetto ai molteplici strumenti che il Documento prende in considerazione (programmazione degli interventi normativi, consultazione, analisi di impatto della regolamentazione, ciclo della regolazione, analisi di fattibilità, analisi tecnico-normativa, valutazione di impatto della regolamentazione, clausole valutative, testi unici), la necessità di una forte riduzione del patrimonio normativo della Regione Emilia-Romagna: ad esito di una articolata attività di ricognizione delle disposizioni normative vigenti e di una successiva individuazione di quelle abrogabili in quanto superate. **Alla fine del 2013 è stata approvata la legge regionale 20 dicembre 2013, n. 27 (Abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali)** che ha disposto l'abrogazione di 66 tra leggi e regolamenti regionali e più di 20 disposizioni normative.

Il Documento programmatico di attuazione della Terza Linea prevedeva per il 2014 l'ulteriore valorizzazione della qualità degli atti normativi attraverso l'implementazione o

l'incremento delle tecniche di incremento della qualità normativa già in uso presso le strutture regionali, come l'analisi tecnico-normativa (A.T.N.), l'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) e la valutazione dell'impatto della regolamentazione (mediante l'applicazione della V.I.R. e la sistematicizzazione dell'inserimento delle clausole valutative nei testi di legge). Ed è in questa direzione che si è sviluppata l'attività nel corso del 2014 come di seguito dettagliatamente illustrato.

Per quanto riguarda l'analisi tecnico-normativa, questa viene svolta da tempo presso la Giunta regionale, pur in assenza di una specifica metodologia formale, nell'ambito dei procedimenti legislativi di iniziativa dell'esecutivo. Da quattro anni il Servizio Affari Legislativi e qualità dei processi normativi della Direzione generale centrale Affari Istituzionali e Legislativi si è dotato per svolgere l'istruttoria dei progetti di legge di iniziativa della Giunta Regionale di una scheda per l'analisi tecnico-normativa e la valutazione preventiva dell'impatto del progetto di legge. Il contenuto di tale scheda è stato definito rielaborando il modello proposto per gli atti statali nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, "Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa". La scheda di ATN utilizzata per l'istruttoria normativa in realtà è molto più ricca di elementi rispetto al modello statale in quanto, oltre a contenere gli elementi minimi e tipici di un'analisi tecnico-normativa (cioè, le ragioni e gli obiettivi dell'intervento; la compatibilità con l'ordinamento europeo, nazionale e regionale; gli elementi di qualità sistematica e redazionale del testo), contiene la descrizione del percorso attuativo della proposta normativa: previsione di poteri sostitutivi; incidenza sui procedimenti amministrativi pendenti e norme transitorie; eventuale previsione di atti successivi con valutazione della congruità del termine per la loro adozione; effetti abrogativi espliciti ed impliciti; eventuali effetti retroattivi. La scheda contiene inoltre la valutazione preventiva dell'impatto del progetto di legge sotto i profili istituzionale (quali rapporti il progetto prevede tra i diversi livelli di governo: conferimento di funzioni; sostituzione; concertazione eccetera); amministrativo (eventuale introduzione di nuovi strumenti di programmazione, di pianificazione, di semplificazione ecc.); organizzativo (eventuale creazione di nuove strutture, organismi, organi eccetera); procedimentale (impatto della riforma sull'assetto dei procedimenti, in relazione ai vari principi implicati, es. semplificazione, con l'eventuale riduzione dei termini finali e/o degli oneri amministrativi, partecipazione, con l'eventuale aggiunta o eliminazione di richieste documentali o di consultazioni, ma anche trasparenza, qualità ecc.); degli oneri informativi ed amministrativi, introdotti od eliminati, a carico di cittadini ed imprese; finanziario (verificare

se il progetto prevede entrate - imposte, sanzioni ecc. - e/o spese - distinguendo tra quelle di investimento e quelle correnti).

Allo stato attuale, nell'ordinamento della Regione Emilia Romagna tale scheda rappresenta principalmente un sussidio di cui il Servizio Affari legislativi si avvale per approfondire ed esaminare in tutti i loro aspetti formali e sostanziali i progetti di iniziativa della Giunta, oltre che un utile strumento di documentazione dell'attività svolta; essa è archiviata tra gli atti del Servizio. Parte del contenuto della scheda di analisi tecnico-normativa trova la sua tradizionale sede nell'ambito della relazione illustrativa del progetto di legge, che viene pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione insieme al progetto.

All'inizio del 2014 è stata avviata una riflessione interna sulla necessità di rafforzare la funzione di presidio della Direzione generale centrale Affari istituzionali e legislativi conclusasi con la decisione di formalizzare l'esito dell'istruttoria tecnico-normativa e della valutazione di legittimità dei progetti normativi di iniziativa della Giunta (sino ad allora visti dal Direttore generale Affari istituzionali e legislativi e dal Responsabile del Servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi). A partire dal 1 marzo 2014 è previsto che tutte le delibere di Giunta relative a progetti di legge o regolamento siano corredate di due pareri: il parere di adeguatezza tecnico-normativa rilasciato dal Responsabile del Servizio Affari legislativi e qualità della normazione e il parere di legittimità rilasciato dal Direttore generale Affari istituzionali e legislativi. Il parere formulato dal Responsabile del Servizio Affari legislativi e qualità della normazione di adeguatezza tecnico-normativo è intesa come valutazione positiva in termini di correttezza tecnico-redazionale e in termini di coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dello Stato e regionale (sia a livello statutario, sia riguardo alle linee generali assunte dalla legislazione regionale). Il parere di adeguatezza dà conto degli esiti dell'istruttoria che il Servizio Affari Legislativi e qualità dei processi normativi svolge sui progetti di legge di regolamento di iniziativa della Giunta Regionale. La natura e le caratteristiche di tale istruttoria consentono di esprimere un parere sull'adeguatezza tecnico-normativa dell'intervento normativo proposto; tale valutazione positiva di adeguatezza rappresenta uno degli elementi che concorrono a formare il parere di legittimità del progetto di legge da parte del Direttore Generale Affari Istituzionali e legislativi.

Si segnala infine che sempre a partire dal 1 marzo 2014 l'analisi delle disposizioni finanziarie contenute nei progetti di legge e di regolamento è documentata in una scheda tecnico-finanziaria obbligatoriamente allegata ai progetti di legge e di regolamento con o senza oneri a carico della Regione; tale scheda - la cui predisposizione e supervisione sono

curate dalla Direzione generale centrale Risorse finanziarie e patrimonio della Giunta regionale - è compilata dal settore proponente il progetto normativo.

Riguardo all'AIR, l'obiettivo previsto per il 2014 era quello di definire un nuovo modello di AIR, condiviso con i vari settori della Giunta e dell'Assemblea legislativa, che, tenendo conto delle migliori esperienze europee, nazionali e regionali, desse vita ad un schema standard di analisi calibrato sulle esigenze e le procedure della Regione Emilia-Romagna.

Nel corso del 2014 è stato elaborato e condiviso da tutte le strutture della Giunta regionale e dell'Assemblea Legislativa uno schema di AIR.. La scheda AIR consta di sei parti: A) Descrizione del contesto di riferimento e delle motivazioni dell'intervento; B) Indicazione delle principali fonti informative utilizzate; C) Valutazione delle opzioni; D) Analisi preventiva dell'opzione regolatoria scelta; E) Rapporto sulle consultazioni effettuate; F) Strumenti di controllo e monitoraggio degli effetti dell'intervento. Rispetto al modello statale, sono state inserite due voci di analisi inedite: la valutazione della sostenibilità organizzativa regionale (cioè dell'adeguatezza dell'organizzazione e del personale ad attuare le previsioni dei singoli interventi normativi) e l'indicazione della presenza nella normativa proposta di una clausola valutativa, in considerazione della forte connessione tra la valutazione successiva e la analisi preventiva dell'impatto di una regolazione.

Una particolare riflessione è stata dedicata al tema della selezione degli atti da sottoporre ad AIR, ipotizzando, quanto meno per la prima fase di applicazione, il suo utilizzo per i soli atti normativi, ad esclusione, comunque, in ragione della natura o dell'eterogeneità del loro contenuto, delle leggi finanziarie, di bilancio, di assestamento e di rendiconto, della legge comunitaria e delle leggi che dispongono modifiche statutarie.

Detto schema verrà presto sottoposto all'approvazione da parte della Giunta Regionale, che individuerà i casi di esclusione e le modalità applicative, e verrà allegato ai progetti di legge e di regolamento, come già avviene per la scheda tecnico-finanziaria.

Va altresì rilevato che una sezione autonoma dell'Analisi preventiva dell'opzione regolatoria della scheda AIR è dedicata alla valutazione della rilevanza dell'intervento per le micro, piccole e medie imprese; questa valutazione è effettuata mediante lo strumento del Test di impatto sulle micro, piccole e medie imprese (cd. Test MPMI). Il test MPMI rappresenta una metodologia di valutazione che consente di misurare l'impatto degli interventi regolatori sulle micro, piccolo e medie imprese, la cui adozione obbligatoria è prevista a livello europeo dallo Small Business Act e a livello legislativo statale dall'art. 6, comma 1, della legge n. 180 del 2011 (cd. Statuto delle imprese).

Il Test MPMI si inserisce a pieno titolo nell'analisi di impatto della regolazione, anzi, nei casi in cui l'intervento impatti sulle imprese, ne è una componente fondamentale.

A livello regionale, è stato approvato l'art. 83 della legge 27 giugno 2014, n. 7 (Legge comunitaria regionale per il 2014) che ha previsto che ogni intervento a favore delle piccole e medie imprese (PMI) dev'essere preceduto da una valutazione delle azioni volte a contenere gli oneri a carico delle PMI, anche attraverso l'implementazione del "test MPMI" all'interno di una scheda di analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Contestualmente all'elaborazione della scheda AIR è stato pertanto elaborato un modello semplificato di test MPMI anch'esso di prossima approvazione da parte della Giunta Regionale.

Valutazione di impatto della regolamentazione e clausole valutative

Le clausole valutative rappresentano il principale strumento utilizzato allo stato attuale dalla Regione Emilia-Romagna per svolgere un'attività di monitoraggio dell'attuazione delle proprie leggi nonché di valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) e di valutazione ex post gli effetti della normativa regionale. Si tratta di un'attività da tempo esercitata dalla Regione Emilia-Romagna, che, a partire dal 2001, ha previsto in numerose leggi regionali un articolo recante la clausola valutativa. La legge regionale n. 18 del 2011, all'art. 1, comma 2, lett. d), ha - come detto - previsto l'introduzione sistematica delle clausole valutative negli atti normativi (non solo leggi regionali, ma anche regolamenti) approvati dalla Regione.

In relazione all'attività valutativa ex post, ai sensi dell'art. 103, comma 3, del Regolamento interno, il Presidente dell'Assemblea legislativa segnala periodicamente alla Presidenza della Giunta le leggi contenenti clausole valutative; a seguito di tale segnalazione la Direzione Affari istituzionali e legislativi della Giunta contatta i referenti dei settori preposti all'attuazione delle leggi contenenti le clausole valutative segnalate. Il Gruppo di Lavoro misto Giunta - Assemblea sullo studio e l'applicazione delle clausole valutative - istituito con determinazione del Direttore generale Affari Istituzionali e Legislativi nel 16 giugno 2011 - ha proseguito proficuamente le sue attività, curando, in particolare, l'attività di monitoraggio delle scadenze dei termini previsti nelle clausole valutative e di supporto ai settori nell'elaborazione delle relazioni di ritorno. Tale attività ha consentito, nel corso del 2014, la trasmissione all'Assemblea Legislativa di cinque relazioni di ritorno ed ha prodotto l'introduzione di dieci nuove clausole valutative in altrettante leggi regionali: la n. 3 "Disposizioni per la promozione della legalità e della responsabilità sociale nei Settori dell'autotrasporto, del facchinaggio, della movimentazione merci e dei servizi

complementari"; la n. 6 "Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere"; la n. 10 "Interventi per il trasporto ferroviario e fluviomarittimo delle merci, abrogazione della legge regionale 4 novembre 2009, n. 15 (Interventi per il trasporto ferroviario delle merci)"; la n. 11 "Disposizioni organizzative per l'erogazione di farmaci a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche nell'ambito del servizio sanitario regionale"; la n. 12 "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale. abrogazione della legge regionale 4 febbraio 1994, n. 7 (Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381); la n. 14 "Promozione degli investimenti in Emilia-Romagna"; la n. 16 "Salvaguardia e valorizzazione dei dialetti dell'Emilia-Romagna"; la n. 19 "Norme per la promozione e il sostegno dell'economia solidale"; la n. 20 "Norme in materia di cinema e audiovisivo"; la n. 22 "Disciplina delle attività di pescaturismo, di ittiturismo e di acquiturismo. Istituzione della consulta ittica regionale. Modifiche alla legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale)".

Di recente, con l'inizio della vigente legislatura, il Gruppo di Lavoro misto Giunta - Assemblea sullo studio e l'applicazione delle clausole valutative - la cui attività era cessata con lo scadere della precedente legislatura - è stato ricostituito e allo stesso sono stati riconosciuti ulteriori compiti, nell'ottica di valorizzare ulteriormente le attività della valutazione di impatto e di efficacia della legislazione regionale.

Campania

Oltre a quanto riportato in testo (paragrafo 3b2), vi è da segnalare che, nel corso del 2014, la Regione Campania ha dato seguito al "**Progetto di Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione**" promosso dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), nel quadro del Programma Operativo Nazionale "Governance e Assistenza Tecnica" (PON-GAT), attraverso una serie di incontri, nel corso degli anni 2012 - 2014, finalizzati alla verifica dell'attività di sperimentazione avviate in relazione a specifici fabbisogni normativi.

Tale processo di rafforzamento ha portato alla definizione di un **Progetto Operativo** le cui finalità risultano coerenti con il percorso di sistematizzazione dei processi normativi esistenti, avviati dalla Regione Campania e volto a rendere le pratiche tipiche della qualità della normazione parte degli ordinamenti vigenti.

Tali incontri hanno rappresentato, inoltre, l'occasione per condividere gli elementi fondamentali del percorso di sistematizzazione dei processi normativi, anche in relazione al

processo in corso di riorganizzazione della struttura amministrativa della Giunta e quanto previsto all'articolo 41, comma 5 della legge regionale n. 1 del 27 gennaio 2012 (Legge finanziaria 2012), nonché i contenuti della scheda ATN predisposta da quest'Ufficio.

In particolare nell'anno 2014 si sono tenuti i seguenti incontri:

4 luglio 2014, Napoli: Workshop di sensibilizzazione “ La Regione Campania nel percorso del POAT DAGL 2013 -2014. Presentazione del Piano regionale per l'attuazione dello Statuto delle imprese (PRASI) e del Test MPMI;

21 ottobre, 28 ottobre, 14 novembre, 17 novembre e 18 novembre 2014, Napoli: Programmazione dei laboratori tematici per rafforzare la capacità di normazione attraverso l'implementazione degli strumenti di *better regulation*.

Sardegna

Per quanto riguarda la Sardegna, nel 2014 con l'inizio della XV legislatura, si è registrato un grande interesse sui temi del controllo e della valutazione delle politiche pubbliche, a partire dall'elaborazione del Programma di governo; in tale documento infatti, tali temi figurano tra i principi cardine su cui improntare l'organizzazione dell'apparato burocratico, l'attività amministrativa e le scelte politiche e sono considerati strumenti indispensabili per correggere eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi strategici predefiniti. Si evidenzia in particolare che, nel corso dell'anno di riferimento, è stata avviata da parte della Giunta l'elaborazione dei seguenti provvedimenti legislativi:

- disegno di legge statutaria ex articolo 15 dello Statuto speciale nel quale sono inserite disposizioni relative al controllo dell'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali;
- disegno di legge “Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi” in cui vengono disciplinati, tra le altre cose, gli strumenti per il controllo e la valutazione delle leggi quali AIR, VIR, ATN e clausole valutative.

Infine, si segnalano alcune proposte di legge di iniziativa consiliare presentate nel corso del 2014, sia dalla maggioranza che dall'opposizione, in materia di controllo e valutazione delle politiche,:

- proposte di legge n. 1 del 20 marzo 2014 “*Disciplina dell'attività per il controllo e la valutazione delle politiche regionali del Consiglio regionale della Sardegna*” e n. 70 del 27 giugno 2014 “*Valutazione delle politiche regionali e dello stato di attuazione*”

delle leggi”; tali proposte prevedono, entrambe, l’istituzione di un organismo consiliare a composizione paritetica col compito di promuovere l’utilizzo di strumenti di valutazione nell’ambito dell’attività legislativa, sia nella fase di approvazione delle leggi che in quella di verifica della loro attuazione e di valutare *ex post* in che modo le disposizioni sono state tradotte in azioni concrete e in che misura l’intervento ha prodotto i cambiamenti desiderati rispetto ai problemi che si intendeva risolvere (efficacia della legge);

- proposta di legge n. 113 del 19 settembre 2014 *“Norme per la partecipazione dei cittadini all’elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali”* nella quale è previsto che le istituzioni regionali e locali promuovano la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche e pongano in essere tutte le misure necessarie alla realizzazione di tale coinvolgimento; le stesse istituzioni sottopongono le azioni realizzate a procedure di valutazione *ex ante*, in itinere ed *ex post* e di rendicontazione sociale (Art. 1, comma 6). L’articolo 15, inoltre, introduce una clausola valutativa che prevede la verifica degli effetti della legge a tre anni dalla sua approvazione.

Umbria

Nella Regione Umbria l’esperienza del controllo e della valutazione della legislazione è iniziata nel 2005 con l’approvazione del nuovo Statuto regionale. L’articolo 61 dello Statuto *“La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull’attuazione delle leggi”*, definisce il ruolo dell’Assemblea legislativa nel valutare gli effetti delle politiche regionali.

L’Assemblea legislativa verifica i risultati ed esercita il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l’inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative; inoltre assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l’analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità.

Presso la Giunta regionale opera il Comitato legislativo, istituito dal Regolamento regionale 25 febbraio 2000, n. 1, a cui è assegnato lo specifico compito di esprimere parere preventivo obbligatorio sui disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e sulle proposte di regolamento regionale sottoposti all’approvazione della Giunta. Il parere è reso al fine di garantire la qualità dei testi con riguardo alla coerenza giuridica, logica e sistematica, al rispetto della normativa statale e comunitaria e ai principi contenuti nelle disposizioni statali e regionali concernenti la semplificazione, l’economicità dei procedimenti e dell’azione amministrativa, il decentramento delle funzioni regionali e la coerenza con le riforme istituzionali. Al Comitato legislativo sono affidati i compiti di monitoraggio e verifica

dell'impatto della normativa vigente e di coordinamento delle operazioni di riassetto della stessa con particolare riferimento alla redazione di testi unici.

Pur non essendo ancora state adottate specifiche normative regionali in materia di AIR e VIR, la Regione nel 2006 ha aderito a progetti concernenti la formazione del personale sulle tecniche di applicazione AIR e ha effettuato la sperimentazione AIR su due atti normativi in materia di raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi e in materia di viabilità minore.

La Regione Umbria dal 2011 ha avviato un importante processo di riordino e di semplificazione del complesso normativo regionale.

Le disposizioni recate dalla legge 16 settembre 2011, n. 8 *"Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali"* hanno individuato differenti tipologie di semplificazione.

In particolare, con riguardo alla normazione rileva:

- la semplificazione normativa, intesa come semplificazione della legislazione regionale sia a livello quantitativo (riduzione del numero delle leggi in vigore) che a livello qualitativo (riduzione del livello di complessità del linguaggio del legislatore);
- delegificazione della normativa regionale, intesa come spostamento del rango della disciplina di alcune materie dal livello legislativo a quello regolamentare.

La semplificazione normativa è stata intesa non solo come strumento di riassetto legislativo delle fonti regionali, ma anche come miglioramento della qualità della legislazione stessa per quanto attiene alla buona redazione dei testi, alla loro accessibilità ed alla previsione e valutazione degli effetti prodotti, anche applicando sistematicamente metodologie e strumenti diretti a valutare la qualità e l'impatto delle norme ed a cogliere gli effetti delle politiche pubbliche.

Il legislatore regionale, infatti, sempre nell'ottica di semplificazione del quadro regolativo esistente ha previsto, all'articolo 4 della citata l.r. 8/2011, la definizione di un programma per la misurazione annuale degli oneri amministrativi derivanti da obblighi procedurali e informativi nelle materie affidate alla competenza legislativa della Regione. La MOA rappresenta uno strumento fondamentale per la qualità della regolazione, in quanto la riduzione degli Oneri Amministrativi (OA), ovvero di tutti quei costi, imposti, sostenuti dalle imprese e dai cittadini per conformarsi agli obblighi di informazione stabiliti da norme di

legge, rappresenta un elemento determinante per favorire l'attuazione di un quadro normativo più favorevole alle imprese e ai cittadini.

La materia dei testi unici regionali si inserisce all'interno delle iniziative sulla qualità della normazione e sulla semplificazione con una duplice finalità:

1. restituire coerenza e certezza al diritto sotto il profilo giuridico formale mediante la raccolta delle disposizioni e norme vigenti in una data materia, la loro razionalizzazione e coordinamento, il riordino dei testi normativi, la riduzione quantitativa del numero delle leggi vigenti mediante la loro abrogazione;
2. perseguire la minore onerosità della normazione da un punto di vista sostanziale, economico ed amministrativo.

Con riferimento a quest'ultima finalità la l.r. 8/2011 dispone, all'articolo 5, che la Giunta regionale, anche sulla base degli esiti della misurazione degli oneri amministrativi e delle previsioni del Piano triennale di semplificazione amministrativa, provveda a redigere e a presentare all'Assemblea legislativa progetti di testo unico nelle materie dell'artigianato, turismo, commercio, governo del territorio e materie correlate, sanità e servizi sociali e agricoltura. La stessa disposizione individua analiticamente le modalità da osservare nella redazione dei testi unici, stabilendo la funzione essenzialmente compilativa degli stessi avendo previsto il divieto di apportare modifiche di ordine sostanziale, ad eccezione di quelle necessarie ed indispensabili ai soli fini della semplificazione.

Tale previsione non ha determinato una limitazione alla attività di semplificazione normativa in quanto l'applicazione degli ulteriori principi e criteri direttivi dettati dal medesimo articolo 5, comma 2, nonché dai successivi articoli 6 e 7 per la redazione dei testi unici, incide in maniera rilevante nel processo di semplificazione dei procedimenti e provvedimenti amministrativi.

Rispetto ai principi e ai criteri di cui all'articolo 6 si sottolineano:

1. il principio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alle dimensioni ed alla tipologia di attività svolta dal destinatario della funzione amministrativa da semplificare, le esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti;
2. l'eliminazione o sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza nulla osta e simili;
3. semplificazione amministrativa volta a ridurre le fasi nonché i tempi procedurali ed il riordino delle competenze degli uffici preposti.

L'articolo 7 fa espresso rinvio al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 16 comma 3 dello Statuto regionale.

L'azione di semplificazione, sostanzialmente avviata nel 2012 dopo l'approvazione da parte della Giunta regionale del Piano triennale di semplificazione sopra citato (DGR n. 1666/2011), ha visto negli anni 2013-2014 i primi significativi risultati.

Le attività concernenti la semplificazione normativa hanno quindi riguardato la redazione dei testi unici in materia di artigianato, turismo, commercio, governo del territorio e materie correlate, sanità e servizi sociali e agricoltura nonché la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) relativamente ai procedimenti afferenti le materie artigianato, commercio, turismo e servizi sociali.

Contestualmente è stata avviata anche l'attività di semplificazione amministrativa, con riguardo ai procedimenti amministrativi regionali, per cui è stato realizzato un repertorio completo, interrogabile e dinamico ed è stata attuata la riduzione dei tempi medi anche attraverso l'utilizzazione di percorsi di digitalizzazione e applicazione di modelli di standardizzazione delle procedure.

Va segnalato che gli interventi richiamati sono stati realizzati nell'ente regionale con il presupposto che fosse utile, in primo luogo, avviare il processo di semplificazione a partire dai procedimenti e dalle attività di competenza di competenza regionale e, in una seconda fase, sviluppare la diffusione di metodi e strumenti di semplificazione amministrativa presso le amministrazioni locali.

SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

Il Piano di semplificazione, in attuazione dell'articolo 3 della l.r. 8/2011, ha dettato le linee guida per la redazione dei testi unici prevedendo le seguenti fasi principali:

1. ricognizione di tutte le disposizioni regionali da ritenersi in vigore;
2. individuazione delle disposizioni vigenti da confermare, modificare, abrogare;
3. ricomposizione delle stesse;
4. stesura del testo comprensivo delle nuove disposizioni che si è ritenuto necessario inserire nel corpus del testo medesimo.

L'azione di revisione normativa è stata preceduta da una fase di consultazione con i soggetti interessati alla regolazione oggetto di analisi, ai fini di una valutazione preventiva degli effetti della proposta di intervento normativo e dell'acquisizione di osservazioni su eventuali criticità in termini di complicazione delle procedure e oneri amministrativi facenti capo alle imprese e ai cittadini.

Nello specifico, occorre evidenziare l'inserimento nei testi unici della previsione espressa del divieto di introdurre negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi

nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico dei soggetti destinatari senza contestualmente ridurne o eliminarne altri.

In relazione ai testi unici in materia di artigianato, turismo, commercio e agricoltura si evidenzia, inoltre, il richiamo espresso ai principi di cui alla legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese).

Tra le misure atte a contenere il costo degli oneri amministrativi è stato valutato anche il ruolo delle Agenzie per le imprese e quello dei Centri di Assistenza Agricola (CAA).

Si riporta l'elenco dei testi unici approvati ai sensi della legge regionale di semplificazione n. 8/2011:

ELENCO TESTI UNICI	
MATERIA	TESTO UNICO
ARTIGIANATO	Legge regionale 13 febbraio 2013, n. 4 (Testo unico in materia di artigianato)
TURISMO	Legge regionale 12 luglio 2013, n. 13 (Testo unico in materia di turismo.)
COMMERCIO	Legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 (Testo unico in materia di commercio.)
GOVERNO DEL TERRITORIO E MATERIE CORRELATE	Legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico Governo del territorio e materie correlate)
SANITÀ E SERVIZI SOCIALI	Approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 411 del 26 marzo 2015 In attesa di promulgazione
AGRICOLTURA	Approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 415 del 26 marzo. In attesa di promulgazione

Di seguito si dà notizia, sinteticamente, dell'attività complessivamente svolta di revisione del quadro normativo esistente, al di là degli specifici riferimenti temporali di stesura dei singoli testi unici, in quanto appare significativo ai fini della presente relazione rappresentare integralmente il processo di riordino del quadro normativo regionale, avviato nel 2012 e sostanzialmente concluso nel 2014 nonché dell'attività di MOA ad esso correlata.

Testo unico in materia di artigianato

Il testo unico si compone di 10 Titoli e reca 55 articoli.

Il processo di riordino normativo riguardante la materia dell'artigianato ha determinato l'abrogazione di 14 leggi e di 1 regolamento regionale.

L'azione di revisione è stata preceduta dalla ricognizione della normativa regionale vigente in materia. Ai fini della redazione del progetto di testo unico si è tenuto altresì conto degli esiti della misurazione degli oneri amministrativi (MOA) effettuata secondo il Programma 2012 approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 679/2012, nonché degli esiti delle consultazioni con gli stakeholders quali soggetti interessati alla regolazione oggetto di analisi. Nell'ambito della semplificazione procedimentale e provvedimentale, nel rispetto dell'art. 6, comma 1, lettere a) e b) della l.r. 8/2011, si è fatto riferimento alla Comunicazione Unica per la nascita di impresa e iscrizione all'Albo delle imprese artigiane e alla SCIA per le professioni di acconciatore ed estetista.

Sempre nel rispetto delle finalità di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, anche di ordine economico, si è ridotto il numero delle fasi e dei tempi dei procedimenti amministrativi, nonché delle amministrazioni intervenienti, accorpando le funzioni per settori omogenei secondo il principio di unicità del procedimento e di unificazione delle competenze in capo ad un unico soggetto. Si è quindi intervenuti procedendo alla soppressione delle Commissioni provinciali per l'artigianato di cui alla l.r. 42/1988 conferendo le funzioni esercitate dalle stesse alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Nel mutato panorama delle competenze e funzioni dei soggetti coinvolti e nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale a cui deve orientarsi l'azione amministrativa, sono state inoltre richiamate le agenzie per le imprese di cui al decreto legge del 25 giugno 2008, n. 112, quale strumento innovativo e fondamentale per l'abbattimento di tempi e costi a carico delle imprese, con l'obiettivo di assicurare ad esse un valore aggiunto per il settore dell'artigianato.

Testo unico in materia di turismo

Il Testo unico racchiude l'intera normativa regionale in materia di turismo. Il testo non si limita a riprodurre meramente la normativa vigente ma contiene i necessari aggiornamenti e adeguamenti al fine di garantire la coerenza logica e sistematica della normativa di settore nel rispetto dei principi dettati dalla l.r. 8/2011.

Il Testo unico è stato redatto prendendo a riferimento le seguenti leggi regionali:

- 27 dicembre 2006, n. 18, "Legislazione turistica regionale";
- 26 marzo 2008, n. 5 "Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2008 in materia di entrate e di spese";
- 16 febbraio 2010 n. 15 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12.12.2006 relativa ai servizi nel mercato interno – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali";
- 16 settembre 2011 n. 8, "Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali";
- 23 dicembre 2011, n. 18 "Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative";
- 23 marzo 2012, n. 4, "Ulteriore integrazione della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 18 (Legislazione turistica regionale);
- 28 giugno 2012, n. 10 "Suppressione dell'Agenzia di promozione turistica dell'Umbria - Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 18 (Legislazione turistica regionale) e della legge regionale 27 gennaio 2009, n. 1 (Società Regionale per lo Sviluppo Economico dell'Umbria - Sviluppumbria S.p.A.).

Occorre evidenziare che, nell'ambito del processo di riordino normativo di cui al presente testo unico, è stata attuata una verifica e rivisitazione della disciplina delle professioni contenuta nelle leggi regionali vigenti. Le modifiche alle disposizioni disciplinanti le professioni turistiche previste dalla l.r. 18/2006, si sono rese necessarie al fine dell'adeguamento della specifica disciplina ai principi generali dettati dalla normativa statale ed europea e ai criteri direttivi per la semplificazione di cui all'articolo 6 della medesima legge regionale 8/2011.

Il Testo unico in materia di turismo si compone di 6 Titoli e reca 93 articoli. Il processo di riordino normativo ha determinato l'abrogazione di 4 leggi e di 4 regolamenti regionali.

Testo unico in materia di commercio

Il testo unico in questione è stato preceduto dalla l.r. 6 maggio 2013, n. 10 che aveva già provveduto all'adeguamento della normativa regionale allora vigente alle novità legislative introdotte dal pacchetto dei decreti "Salva Italia", "liberalizzazioni" e "semplificazione" (d.l. n. 201/2011, d.l. n. 1/2012 e d.l. n. 5/2012).

Nella redazione del testo unico si è quindi tenuto conto delle disposizioni contenute nella l.r. 10/2013 nonché delle seguenti leggi regionali:

- 6 marzo 1997, n. 6 "Disciplina delle fiere, mostre e esposizioni";
- 3 agosto 1999, n. 24 "Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114";
- 20 gennaio 2000, n. 6 "Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114";
- 28 febbraio 2000, n. 13 "Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria".

Il Testo unico in materia di commercio si compone di 6 Titoli e reca 90 articoli.

Il processo di riordino normativo ha determinato l'abrogazione di 18 leggi e di 5 regolamenti regionali.

Il riordino normativo racchiude l'intera disciplina legislativa regionale vigente in materia di commercio, con gli adeguamenti e le semplificazioni effettuati nel rispetto dei principi e criteri stabiliti dagli articoli 5 e 6, nonché del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 7 della l.r. 8/2011.

Testo unico in materia di governo del territorio e materie correlate

Il testo unico è stato redatto prendendo a riferimento le seguenti leggi regionali:

- a) n. 31 del 11 agosto 1983 "Norme in materia di opere concernenti linee ed impianti elettrici fino a 150.000 Volt";
- b) n. 9 del 2 giugno 1992 "Norme per la programmazione, lo sviluppo e la disciplina della viabilità minore e della sentieristica in Umbria";
- c) l'articolo 10 della legge regionale n. 9 del 3 marzo 1995 "Tutela dell'ambiente e nuove norme in materia di Aree naturali protette in adeguamento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 e alla legge 8 giugno 1990, n. 142";
- d) n.13 del 11 aprile 1997 "Norme in materia di riqualificazione urbana";
- e) n. 46 del 16/12/1997 "Norme per la riqualificazione della rete di trasporto e viaria nel territorio regionale e procedure per l'attuazione dei relativi interventi;"

- f) n. 31 del 21 ottobre 1997 “Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione della LL.RR. 2 settembre 1974, n. 53, 18 aprile 1989, n. 26, 17 aprile 1991, n. 6 e 10 aprile 1995, n. 28”;
- g) n. 27 del 24 marzo 2000 “Norme per la pianificazione urbanistica territoriale”;
- h) n. 8 del 6 giugno 2002 “Disposizioni per il contenimento e la riduzione dell’inquinamento acustico”;
- i) n. 18 del 23 ottobre 2002 “Norme in materia di prevenzione sismica del patrimonio edilizio”;
- j) n. 1 del 18 febbraio 2004 “Norme per l’attività edilizia”;
- k) n. 21 del 3 novembre 2004 “Norme sulla vigilanza, responsabilità, sanzioni e sanatoria in materia edilizia”;
- l) n. 12 del 10 luglio 2008 “Norme per i centri storici”;
- m) n. 17 del 18 novembre 2008 “Norme in materia di sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici ed edilizi”;
- n) n. 13 del 26 giugno 2009 “Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell’economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”;
- o) n. 5 del 27 gennaio 2010 “Disciplina delle modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche”;
- p) n. 12 del 21 giugno 2013 “Norme su perequazione, premialità e compensazione in materia di governo del territorio e modificazioni di leggi regionali”.

Con questo testo unico si è provveduto alla semplificazione di procedimenti amministrativi e alla riduzione di oneri a carico degli enti, delle imprese e dei cittadini, nel rispetto dei principi e criteri riconducibili agli articoli 5 e 6 della l.r. 8/2011. Si evidenziano alcuni dei più significativi interventi:

- artt. 8 e ss. -disciplina il Programma Strategico Territoriale (PST) in sostituzione del PUST di cui alla l.r. 13/2009 con semplificazione del procedimento di adozione e approvazione (riduzione adempimenti amministrativi e procedurali);
- artt.10 e ss. -riduzione degli obblighi informativi relativi all’adozione del Piano Paesaggistico regionale previsti precedentemente dalla l.r. n. 13/2009 (eliminazione del Quadro strategico del paesaggio);
- art. 17 -sono stati semplificati e ridotti gli elaborati e contenuti del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale;

- art. 18- è stato semplificato il procedimento di adozione e approvazione del PTCP, nonché la sua efficacia e durata, al fine di ridurre gli adempimenti amministrativi e le procedure non necessarie;
- art. 112- esclusione del parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio di interventi minori senza titolo abilitativo; ampliamento dei casi ove si richiede la relazione paesaggistica semplificata;
- art. 130 - certificazione da parte del progettista del pagamento del contributo di costruzione, sostanziale semplificazione e riduzione di oneri amministrativi a carico degli enti locali e dei cittadini;
- art. 138- nuova disciplina in materia di agibilità con eliminazione del rilascio del certificato da parte del Comune e procedimento di attestazione dell'agibilità;
- art. 240- riduzione dei tempi del procedimento di VAS (entro 30 giorni);
- art. 245-delegificazione di norme relative ai requisiti standard di qualità, agli extraspessori murari, agli interventi di edilizia sostenibile e al Piano comunale dei servizi.

Il testo unico si compone di 9 Titoli e reca 273 articoli.

Il processo di riordino normativo ha determinato l'abrogazione di 22 leggi e di 2 regolamenti regionali .

Testo unico in materia di sanità e servizi sociali

Il progetto di testo unico in materia di Sanità e servizi sociali è stato approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 411 del 26 marzo 2015 ed è in attesa di promulgazione.

Il testo unico è stato redatto prendendo a riferimento 105 leggi regionali ed è suddiviso in tre Parti: la prima relativa alla Sanità, la seconda relativa ai Servizi Sociali e la terza relativa alle norme comuni. Si compone di 410 articoli e da due Allegati.

Si evidenzia che nella stesura del presente testo unico si è tenuto conto, tra l'altro, degli esiti della misurazione degli oneri amministrativi ex ante effettuata sul procedimento inerente la domanda di iscrizione nel registro regionale delle organizzazioni di volontariato.

Le modifiche normative inserite nel testo unico, tenuto conto degli esiti della MOA, hanno determinato sia la riduzione delle fasi del procedimento di iscrizione che degli obblighi informativi con il risultato di una significativa semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, anche di ordine economico, a carico dei cittadini.

Il processo di riordino normativo del presente testo unico ha determinato l'abrogazione di n. 94 leggi regionali.

Testo unico in materia di agricoltura

Il progetto di testo unico in materia di Agricoltura è stato approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 415 del 26 marzo 2015 ed è in attesa di promulgazione.

Il testo unico è stato redatto prendendo a riferimento le seguenti norme regionali:

- n. 10 del 06/03/1975 Sviluppo della elettrificazione rurale.
- n. 16 del 27/03/1975 Disciplina della riproduzione equina.
- n. 32 del 04/07/1977 Istituzione dello schedario degli allevamenti zootecnici.
- n. 38 del 2-5-1980 Disciplina e valorizzazione della coltura dei funghi e dei tartufi
- n. 59 del 29/05/1980 Norme di attuazione della legge 4 agosto 1978, n. 440, concernente l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate.
- n. 37 del 01/07/1981 Provvidenze per lo sviluppo della zootecnia.
- n. 40 del 01/07/1981 Contributi finanziari per interventi nei settori agricoli delle fiere, mostre, mercati e dell'apicoltura.
- n. 4 del marzo 1983 Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 2 maggio 1980, n. 38, riguardante: «Disciplina e valorizzazione della coltura dei funghi e dei tartufi»
- n. 21 del 27 giugno 1983 Nuova disciplina per la valorizzazione, la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei.
- n. 34 del 24/10/1989 Interventi a favore della proprietà diretto-coltivatrice. Avvio di azioni di riordino fondiario.
- n. 6 del 28/02/1994 Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi
- n. 39 del 28/08/1995 Norme per la produzione ed il controllo dei prodotti biologici.
- n.1 del 20/01/1999 Norme per la produzione di piante portaseme.
- n. 7 del 09/03/1999 Interventi di promozione e di sostegno a favore dello sviluppo della cooperazione nel settore agroalimentare.
- n. 38 del 22/12/1999 Disciplina delle strade del Vino dell'Umbria.
- n. 12 del 21/02/2000 Disciplina della raccolta, commercializzazione e valorizzazione dei funghi epigei spontanei freschi e conservati.

- n. 21 del 20/08/2001 Disposizioni in materia di coltivazione, allevamento, sperimentazione, commercializzazione e consumo di organismi geneticamente modificati e per la promozione di prodotti biologici e tipici.
- n. 24 del 04/09/2001 Incentivazione degli ammendanti ai fini della tutela della qualità dei suoli agricoli.
- n. 25 del 04/09/2001 Tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario.
- n. 24 del 26/11/2002 Norme per l'esercizio e la valorizzazione dell' apicoltura in Umbria.
- n. 33 del 17/12/2002 Promozione delle conoscenze nel sistema produttivo agricolo.
- n. 20 del 27/11/2003 Interventi a favore degli allevatori partecipanti al piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (*bluetongue*)
- n. 25 del 23/12/2003 Norme per il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori agricoli, in attuazione del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228.
- n. 10 del 05/07/2004 Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 27 novembre 2003, n. 20. Interventi a favore degli allevatori partecipanti al piano vaccinale per la febbre catarrale degli ovini (*bluetongue*).
- n. 5 del 08/02/2005 Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento CE 17 maggio 1999, n. 1493 per le violazioni in materia di potenziale produttivo viticolo.
- n. 14 del 21/07/2009 Disposizioni sanzionatorie, in applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008 e del regolamento (CE) n. 555/2008 della Commissione del 27 giugno 2008, relative alle superfici vitate impiantate illegalmente.
- ALLEGATO A della L.R. 18/2011 - Articolo 9, comma 1 (Funzioni conferire alle unioni speciali di comuni Funzioni in materia agricola e in materia di funghi e tartufi)
- n. 3 del 02/04/2014 Norme per favorire l'insediamento produttivo ed occupazionale in agricoltura, per promuovere l'agricoltura sostenibile. Disposizioni sulla lavorazione di piccoli quantitativi di prodotti agricoli. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 29 maggio 1980, n. 59 ed alla legge regionale 18 aprile 1997, n. 14.
- n. 16 del 07/08/2014 Nuove norme in materia di agriturismo, fattorie didattiche, agricoltura sociale e fattorie sociali, integrazione alla legge regionale 23 dicembre 2011, n. 18, modifiche e integrazioni alla legge regionale 2 aprile 2014, n. 3, modifiche e integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 2004, n. 30, abrogazione di leggi regionali vigenti.

Nell'ambito del suddetto riordino la Regione ha operato una riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e degli adempimenti in capo agli enti locali, con la diminuzione di procedimenti amministrativi sostituiti dalle certificazioni e con l'assegnazione di tempi certi all'azione amministrativa.

Il testo unico si compone di 11 titoli e reca 223 articoli. Il riordino normativo ha determinato l'abrogazione di 29 leggi e 2 regolamenti regionali.

Complessivamente, il processo di semplificazione normativa ha visto l'adozione di 6 testi unici determinando l'abrogazione di 181 leggi e di 4 regolamenti regionali.

B) LA MISURAZIONE ONERI AMMINISTRATIVI (MOA)

La Giunta regionale con deliberazione del 11 giugno 2012 n. 679 ha approvato il primo programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza legislativa della Regione. La misurazione degli oneri amministrativi (MOA ex post) è stata messa in relazione alla attività di redazione dei testi unici settoriali e il metodo di misurazione degli oneri è stato individuato nello Standard Cost Model (SCM) già adottato sia nel contesto europeo che nazionale. L'attività di misurazione degli oneri amministrativi è stata anticipata da una fase di consultazione pubblica con gli stakeholders (imprese, associazioni di categoria e competenti servizi regionali) al fine di orientare il percorso di misurazione e creare una adeguata sensibilizzazione tra i destinatari della stessa; nonché per l'individuazione dei procedimenti di interesse delle materie in esame e dell'acquisizione di osservazioni su eventuali criticità in termini di complicazione delle procedure e carico di oneri amministrativi.

Il programma oltre ad avere definito i criteri su cui fondare l'attività di misurazione ha stabilito per l'anno 2012 l'avvio, in via sperimentale, della MOA nella materia dell'artigianato.

In continuità con il lavoro svolto nel 2012, le attività di misurazione sono riprese nell'anno 2013 con riguardo ai settori del turismo e del commercio.

Il processo di misurazione è stato articolato in tre fasi con l'utilizzo di differenti tecniche e strumenti operativi.

La fase iniziale del processo di misurazione ha riguardato la ricognizione e l'esame della fonte normativa recante la disciplina del procedimento oggetto di misurazione ai fini della mappatura degli obblighi informativi, successivamente si è proceduto alla raccolta delle informazioni e alla rilevazione, mentre la fase finale ha riguardato l'elaborazione e produzione delle stime. La tecnica di rilevazione utilizzata è stata quella del *focus group*.

Negli anni 2012-2013 l'attività di misurazione degli oneri amministrativi è stata svolta su un numero complessivo di otto procedimenti amministrativi di seguito indicati:

Artigianato

- Abilitazione all'esercizio della professione di acconciatore.
- Ricorsi presentati in via amministrativa contro le deliberazioni della commissione provinciale per l'artigianato.
- Erogazione contributi regionali ad associazioni ed enti.

Commercio

- Interventi di agevolazione finanziaria e per l'assistenza tecnica a favore delle piccole e medie imprese del commercio e dei servizi".
- Bando per la presentazione di progetti innovativi da parte di reti di imprese commerciali (RE.STA. commercio).
- Autorizzazione per le manifestazioni fieristiche internazionali, nazionali, regionali.

Turismo

- Bando per il finanziamento degli standard di qualità delle strutture ricettive.
- Abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica.

Considerata conclusa la fase sperimentale di misurazione del biennio 2012-2013 e volendo rispondere alle sollecitazioni espresse sia dagli orientamenti europei che nazionali, il programma MOA per l'anno 2014 ha previsto nuove e maggiori attività. La programmazione per il 2014 ha ampliato l'attività di misurazione alla luce sia dei più recenti orientamenti comunitari che delle impostazioni emergenti a livello nazionale, si è tenuto conto, inoltre, dell'attività di misurazione e riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi effettuata nel 2013, con la costituzione ed approvazione del repertorio definitivo degli stessi. In particolare, il programma si è posto come prima evoluzione dell'attività già realizzata e innovando la portata del processo di misurazione ha previsto le seguenti attività:

- a) la misurazione degli oneri su procedimenti di titolarità di Enti Locali, nelle materie di regolazione nelle quali si effettua la MOA per i procedimenti amministrativi regionali. Si è ritenuto necessario ampliare il contesto di indagine ai procedimenti degli Enti locali che in alcune delle aree di regolazione indagate risultano essere i soggetti amministrativi cui fanno capo i maggiori procedimenti amministrativi di interesse per imprese e cittadini.

Per quest'ultime attività di misurazione si è reputato opportuno delineare un modello organizzativo che, pur coerente con la più generale governance definita per la

semplificazione, rafforzasse il coinvolgimento dei diversi soggetti interessati al processo, prevedendo sia la cooperazione tra tutti i soggetti pubblici che hanno competenze sui procedimenti amministrativi sia il coinvolgimento dei destinatari finali dei provvedimenti/delle politiche. Per la realizzazione di questa *governance* a livello regionale si è provveduto alla stipula di un Protocollo di Intesa tra la Regione, le rappresentanze regionali degli enti locali (ANCI e UPI) e le rappresentanze delle imprese e degli ordini professionali coinvolti, con cui i soggetti sottoscrittori hanno individuato gli obiettivi comuni, la metodologia applicativa omogenea, i settori di intervento, le relazioni tra i soggetti e le attività in capo a ciascun sottoscrittore;

- b) la misurazione *ex ante* degli oneri amministrativi. Nel manuale internazionale dello SCM, la misurazione degli oneri amministrativi è concepita tanto nella fase *ex ante*, ossia con riferimento alle nuove ipotesi regolatorie, quanto in quella *ex post*, ossia con riferimento alla normativa già in vigore. Nell'attuazione regionale, negli anni 2012- 2013, lo SCM è stato utilizzato esclusivamente nella fase *ex post*, in quanto finalizzato a conseguire essenzialmente l'obiettivo di liberare risorse per lo sviluppo, sollevando in particolare le imprese da oneri gravosi. Nell'ambito del programma per il 2014 si è ritenuto utile avviare una fase di valutazione degli oneri amministrativi *ex ante*, in modo da assicurare che gli adempimenti di nuova introduzione fossero misurati nei loro oneri amministrativi e, se effettivamente necessari, bilanciati e proporzionali rispetto alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Il Programma per il 2014 ha gettato le basi per un'attività sistematica e costante da prevedere a regime nel Piano triennale di semplificazione 2015-2017, di supporto per l'attuazione di una sempre più incisiva politica di semplificazione volta a ridurre il carico burocratico eccessivo, sempre più intollerabile a fronte della crisi economica che grava su cittadini ed imprese e quindi capace di liberare risorse per la crescita, evitare ad origine oneri non necessari, dare certezza alle attività di imprese ed ai diritti dei cittadini.

Nel corso 2014 è stata, pertanto, avviata la valutazione *ex ante* con la duplice modalità:

- a) della semplice redazione di un bilancio di regolazione sotto forma di elenco degli oneri informativi introdotti ed eliminati dai singoli provvedimenti di futura emanazione;
- b) della misurazione degli oneri amministrativi imposti dal provvedimento di futura emanazione (MOA *ex ante* vera e propria).

Il bilancio di regolazione, sotto forma di elenchi degli oneri informativi, ha natura prettamente ricognitiva degli obblighi introdotti, modificati o eliminati dall'atto, non comporta stime monetarie, risulta esclusivamente qualitativo. La redazione del bilancio di regolazione induce, però, la struttura competente per materia a focalizzare l'attenzione sul carico burocratico imposto dal provvedimento in rapporto agli interessi pubblici da tutelare e può essere elaborato attraverso l'applicazione di una *check list* di valutazione dell'atto e la compilazione di una scheda standard.

L'ambito di applicazione delle valutazioni *ex ante* concerne le proposte di atti normativi e amministrativi che assumono rilevanza sotto il profilo degli oneri informativi introdotti e/o eliminati, in particolare quelli che:

- a) regolano l'esercizio dei poteri autorizzatori, concessori o certificatori nei confronti di cittadini o imprese;
- b) disciplinano l'accesso ai servizi pubblici da parte degli utenti;
- c) disciplinano la concessione di benefici monetari o di altro tipo a cittadini o imprese.

L'avvio della valutazione *ex ante* ha interessato, nel 2014, l'applicazione del bilancio di regolazione sugli atti amministrativi con impatto sulle imprese e l'applicazione della MOA *ex ante* sugli atti normativi e regolamentari.

Sotto il profilo organizzativo lo svolgimento delle attività di MOA *ex ante* vera e propria è stata affidata, data la sua natura eminentemente tecnica, all'Unità di misurazione e riduzione, che ha già maturato un'esperienza in materia di MOA *ex post*. Mentre la predisposizione degli elenchi di obblighi informativi (bilancio di regolazione) è stata demandata alla struttura regionale competente alla predisposizione dell'atto normativo o amministrativo che si è potuta avvalere del supporto dell'Unità di misurazione e riduzione.

Sulla base della metodologia individuata nell'Allegato alla DGR n. 809 del 30 giugno 2014, sono state esaminate, ai fini della realizzazione della MOA *ex ante*, le proposte di atti normativi e regolamentari di seguito indicate:

- a) Progetto di testo unico in materia di sanità e servizi sociali
procedimento esaminato:
 - Presentazione domanda iscrizione nel registro regionale delle organizzazioni di volontariato alla Regione.
- b) proposta di regolamento regionale: "disposizioni sui termini e le modalità per l'applicazione della moratoria, ivi compresa la disciplina di rientro, dei versamenti dovuti per canoni o diritti annuali di natura patrimoniale regionale, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 4 aprile 2014, n. 5 (disposizioni collegate alla

manovra di bilancio 2014 in materia di entrate e di spese – modificazioni e integrazioni di leggi regionali).

procedimenti esaminati:

- Moratoria per canoni e diritti annuali dovuti per le attività estrattive (cave).
- Moratoria per canoni e diritti annuali dovuti per le concessioni e i permessi di ricerca di acque minerali e termali.

Ai fini della realizzazione del bilancio di regolazione le proposte di atti amministrativi di seguito indicate:

- Proposta di bando pubblico per la concessione di contributi per le imprese commerciali e artigianali costituite in centri commerciali naturali innovativi e stabili nelle aree dei centri storici così come delimitate dal Comune di Perugia e dal Comune di Terni.
- Proposta di atto per la concessione di contributi, sovvenzioni, sussidi e ausili finanziari e patrimoniali non diversamente disciplinati.
- Proposta di bando per il sostegno alla diffusione delle TIC nelle PMI - POR FESR 2007-2013 (anche il nuovo Bando è a valere sul FESR 2007-2013)
- Proposta di Bando a sostegno delle nuove PMI innovative - POR FESR POLITICHE DI SOSTEGNO ALLE NUOVE PMI
- Proposta regolamento regionale: “Disposizioni concernenti il banco della terra in attuazione dell’articolo 4 della legge regionale 2 aprile 2014, n. 3”.

C) CONTROLLO E VALUTAZIONE SULLE LEGGI REGIONALI

L’articolo 61 dello Statuto regionale, al comma 3, prevede che al Comitato per la legislazione istituito presso l’Assemblea legislativa è attribuito il compito di formulare proposte per l’inserimento nei testi legislativi di clausole valutative nonché di presentare annualmente una relazione sull’attività svolta.

Inoltre, l’articolo 53, comma 3, dello Statuto stabilisce che, nell’ambito delle materie di rispettiva competenza, le Commissioni permanenti esercitano la funzione di controllo sull’attuazione delle leggi regionali e sull’azione dell’amministrazione regionale, ne verificano i risultati e ne riferiscono all’Assemblea legislativa.

Ai fini dello svolgimento della suddetta funzione vengono predisposte istruttorie in ex ante e ex post:

- su progetti di legge all'esame delle Commissioni con riguardo agli aspetti di contesto della politica in questione, analizzando in particolare gli adempimenti previsti per l'attuazione;
- su progetti di legge all'esame del Comitato per la Legislazione, le istruttorie si articolano in due fasi: nella prima si esamina il problema che sta alla base della scelta della politica, gli strumenti per attuarlo, gli attori coinvolti e gli atti principali che dovranno essere adottati e i tempi previsti; nella seconda viene elaborata una proposta di clausola valutativa;
- note informative che analizzano le relazioni prodotte in risposta alle clausole valutative; vengono evidenziati i seguenti aspetti: la rispondenza ai quesiti previsti dalla clausola, gli obiettivi della politica, gli strumenti messi in campo per l'attuazione, le risorse finanziarie spese, e i risultati ottenuti.

Le clausole valutative nelle norme regionali

Le leggi regionali approvate dal 2005 ai primi mesi del 2015, con all'interno un articolo rubricato "Clausola valutativa", sono 28.

Nella tabella seguente sono riportati gli estremi della legge, l'argomento trattato e il numero dell'articolo che contiene la clausola.

L'inserimento delle clausole costituisce, solo il momento iniziale di un percorso, anzi uno degli strumenti introdotti dallo Statuto per esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche. quindi perché si realizzi il circolo virtuoso che le stesse avevano preteso di creare, è necessario dare vita a tale ciclo:



Secondo le disposizioni statutarie la proposta per la previsione e l'inserimento nel progetto di legge della clausola valutativa spetta al Comitato per la Legislazione che esprime

un parere sull'inserimento della clausola valutativa, anche sulla base dell'attività istruttoria predisposta dagli uffici.

Successivamente al parere favorevole da parte del Comitato, viene trasmessa la proposta di clausola valutativa alla Commissione per l'inserimento nel progetto di legge. La Commissione potrà recepire la proposta o apportare delle modifiche al testo.

RIEPILOGO DELLE LEGGI REGIONALI CONTENENTI CLAUSOLE VALUTATIVE			
Anno	Numero	Argomento	Articolo di riferimento
1995	12	Imprenditoria giovanile <i>(Clausola valutativa inserita con la l.r. n.4/2011)</i>	14
2003	23	Edilizia residenziale sociale <i>(Clausola valutativa inserita con la l.r. 15/2012)</i>	61
2005	30	Servizi Socio-educativi per la prima infanzia	24
2006	6	Diritto allo studio universitario	21
2007	25	Prestito sociale d'onore	6
2007	28	Assistenza domiciliare	7
2008	7	Assistenza odontoiatrica e protesica	8
2008	9	Fondo regionale per la non-autosufficienza	18
2008	25	Sistema produttivo regionale	19
2009	11	Rifiuti	49
2009	16	Manifestazioni storiche	11
2009	25	Risorse idriche	9
2010	3	Lavori pubblici e regolarità contributiva	39
2011	1	Gruppi d'acquisto solidale e popolare (GASP)	6
2011	13	Interventi a favore della famiglia <i>(Clausola valutativa inserita con la l.r. 13/2011)</i>	16/bis
2012	14	Invecchiamento attivo	12
2012	16	Prevenzione del crimine organizzato e mafioso	15

2013	13	Turismo	90
2013	16	Prevenzione delle cadute dall'alto	8
2013	30	Istruzione e formazione professionale	6
2014	3	Agricoltura sostenibile	19
2014	7	Farmaci cannabinoidi	8
2014	8	Sicurezza stradale	11
2014	9	Società dell'informazione e filiera ICT	18
2014	21	Gioco d'azzardo	13
2015	1	Testo unico Governo del territorio e materie	272

Veneto

La Regione ha comunicato che nel corso del 2014, nell'ambito della Giunta regionale, non sono state attivate procedure per l'applicazione dell'AIR, VIR e ATN, tranne un breve percorso seminariale di informazione a favore del personale regionale.

Provincia autonoma di Trento

Qui di seguito si segnalano le principali misure adottate dalla Provincia autonoma per migliorare la qualità della regolazione nel corso del 2014.

Programmazione degli atti normativi

Come già segnalato lo scorso anno, la Giunta provinciale con la deliberazione n. 1444 del 19 luglio 2013 (www.delibere.provincia.tn.it), ha adottato le "Direttive per la predisposizione degli atti normativi", applicabili con decorrenza dall'attuale XV legislatura.

Gli obiettivi fondamentali perseguiti dalle nuove direttive sono sintetizzabili nei seguenti:

- il ricorso allo strumento della programmazione degli interventi normativi;
- il miglioramento di strumenti di analisi preventiva d'impatto delle iniziative legislative;
- l'ottimizzazione dell'iter di elaborazione normativa.

Gli strumenti di programmazione degli interventi normativi individuati dalle direttive sono:

- a) il **Programma di legislatura** contenente la programmazione degli interventi normativi definita con riferimento all'arco temporale dell'intera legislatura e che si riferisce alle proposte normative di riordino organico della disciplina di settore o comunque a interventi indirizzati a orientare in modo significativo la politica provinciale;
- b) il **Programma annuale** redatto sulla base delle richieste di intervento normativo dei singoli Dipartimenti, analizzate sotto il profilo dei tempi necessari alla predisposizione dei testi e selezionate dalla Giunta, determinandone le priorità e la calendarizzazione.

La Giunta provinciale, in attuazione della deliberazione n. 1444 del 19 luglio 2013, ha approvato con **deliberazione n. 1116 del 7 luglio 2014**, un **primo Piano normativo di legislatura** riportante una programmazione normativa delle iniziative di carattere strategico limitata, sperimentalmente, ad un orizzonte biennale. **Nel suddetto primo Piano normativo di legislatura è stato individuato quale intervento normativo strategico una proposta di progetto normativo concernente il miglioramento della qualità della normativa provinciale e la semplificazione della regolazione per i cittadini e le imprese.** L'obiettivo è quello di introdurre nell'ordinamento provinciale una disciplina normativa volta a prevedere strumenti utili a migliorare la qualità della regolamentazione e a semplificare la normativa provinciale, identificati in particolare nella programmazione normativa, nell'analisi *ex ante* di impatto, nella consultazione e nell'analisi tecnico-normativa.

Programma per il controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e per la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

La legge provinciale 28 marzo 2013, n. 5, recante *“Controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Modificazioni e razionalizzazione delle leggi provinciali che prevedono obblighi in materia”* (www.consiglio.provincia.tn.it), ha definito per la prima volta nella Provincia autonoma di Trento una disciplina per la **valutazione ex post della legislazione provinciale sulla base di un programma condiviso tra il Presidente della Provincia e il Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento** per verificare gli effetti prodotti dalla normativa provinciale. In particolare si prevede un'attività di controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e di valutazione degli effetti delle politiche pubbliche svolta sulle leggi provinciali che contengono clausole valutative o obblighi informativi nei confronti del

Consiglio provinciale e su altre individuate in via prioritaria, anche in relazione a quanto previsto dagli obiettivi del programma di legislatura, fra quelle che si ritiene abbiano maggior impatto sui cittadini e sulle imprese.

Il 19 dicembre 2014 è stato sottoscritto dai Presidenti della Provincia e del Consiglio provinciale il **primo programma per il controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e per la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche**, predisposto dal Tavolo di coordinamento, formato da un componente della Giunta provinciale e da quattro consiglieri provinciali, due dei quali in rappresentanza delle minoranze consiliari, come previsto dall'articolo 3 della predetta legge provinciale.

In base a quanto disposto dalla legge provinciale n. 5 del 2013, il programma descrive un percorso di lavoro, fondato sulla collaborazione e la condivisione fra Consiglio provinciale e Giunta provinciale per verificare quanto è avvenuto dopo l'approvazione delle leggi provinciali, per effettuare una valutazione sugli effetti prodotti e per formulare specifiche osservazioni per migliorare gli interventi pubblici e la regolazione normativa.

Il predetto programma ha, per l'anno 2015, carattere sperimentale e si articola in tre distinte sezioni, che riguardano:

a) Prima sezione: leggi provinciali e politiche pubbliche individuate per il controllo dello stato di attuazione e la valutazione degli effetti:

- con riguardo alle leggi provinciali da sottoporre a controllo e valutazione, in prima applicazione, l'attività si concentrerà su due leggi provinciali riferite una alle politiche di welfare (l.p. 7 novembre 2005, n. 15 recante "Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)") e una al settore economico (l.p. 24 ottobre 2006, n. 7 recante "Disciplina dell'attività di cava);

- con riferimento allo stato di attuazione delle disposizioni normative, l'analisi avrà ad oggetto un monitoraggio dei regolamenti mancanti previsti dalla vigenti leggi provinciali;

b) Seconda sezione: obblighi informativi previsti dalla vigente legislazione provinciale – verifica e proposte di revisione.

- l'attività avrà ad oggetto l'analisi delle leggi provinciali vigenti, che contengono clausole informative/valutative per verificare in concreto tipologia, quantità, qualità delle informazioni disponibili in applicazione di dette disposizioni normative e per formulare eventuali proposte di implementazione, modifica o soppressione;

c) Terza sezione: semplificazione e sburocratizzazione:

- individuazione di un ambito amministrativo oggetto di intervento di semplificazione amministrativa al fine di una verifica degli effetti prodotti in termini di relazioni tra amministrazione/cittadini-imprese e di efficienza, con l'eventuale proposta di ulteriori iniziative di sburocratizzazione;

- analisi di disposizioni legislative e regolamentari desuete, per le quali si proponga la relativa abrogazione nella legge finanziaria, in attuazione dell'articolo 26 della legge provinciale n. 7 del 1979.

I risultati dell'attività sopradescritte saranno presentati in specifiche relazioni pubblicate in un'apposita sezione da realizzare nel sito istituzionale del Consiglio provinciale dedicata all'attuazione della legge provinciale n. 5 del 2013.

Semplificazione amministrativa – aggiornamento attività 2014

Sono riportati, di seguito, elementi informativi sugli interventi di semplificazione amministrativa realizzati in applicazione della vigente legislazione provinciale:

- a) gli interventi di semplificazione amministrativa sono ora declinati quali misure strutturali, a regime, nella sezione apposita del **Piano di miglioramento della p.a. per il periodo 2012-2016**, da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 637 del 12 aprile 2013, per accrescere la competitività del sistema e per razionalizzare le procedure amministrative, ridurre gli oneri amministrativi, accelerare i tempi di risposta ai cittadini e alle imprese e favorire l'interazione telematica con gli utenti, mediante il ricorso intensivo alle tecnologie informatiche e l'erogazione di servizi *on-line*;
- b) tra le misure di semplificazione amministrativa già realizzate e in atto si segnalano in particolare:
 - **la standardizzazione della modulistica e della documentazione per le procedure di competenza degli uffici provinciali**: moduli e formulari e informazioni essenziali sui procedimenti amministrativi sono disponibili on line sul sito istituzionale della Provincia autonoma di Trento in un'area dedicata (www.procedimenti.provincia.tn.it); standardizzazione della **modulistica per le pratiche edilizie** (www.modulistica.comunitrentini.tn.it); standardizzazione della **modulistica e della documentazione** per le procedure di competenza degli enti locali concernenti le attività produttive, riferite ad oltre un centinaio di procedure nei diversi settori economici coinvolti, disponibili *on line* sul sito del Consorzio dei comuni trentini (www.modulistica.comunitrentini.tn.it/);
 - **la realizzazione di punti di accesso per imprese e cittadini**, virtuali e/o fisici:

- **portale “procedimenti e modulistica”** (www.procedimenti.provincia.tn.it): nel corso del 2014 si è portato a completamento il progetto di semplificazione “procedimenti e modulistica”, che ha coinvolto tutte gli uffici provinciali che gestiscono procedimenti amministrativi, finalizzato alla standardizzazione dei moduli e alla pubblicazione sul sito istituzionale delle schede informative per ciascun procedimento amministrativo, in attuazione di quanto previsto dall’articolo 9 della legge provinciale n. 23 del 1992. La realizzazione del portale concorre alla riduzione degli oneri burocratici per cittadini e imprese connessi al reperimento delle informazioni e della modulistica necessaria per avviare le diverse pratiche amministrative: i moduli e i formulari, nonché le informazioni relative ai procedimenti, con particolare riferimento agli elenchi della documentazione che deve essere allegata alle domande e ai casi in cui trovano applicazione i meccanismi del silenzio assenso e della SCIA, possono essere facilmente reperiti e scaricati da internet. Per garantirne la certezza istituzionale e la provenienza dal sito della Provincia, tutti i moduli resi disponibili sul sito sono inoltre contrassegnati da uno specifico “marchio” identificativo riportante lo stemma della Provincia. Alla data del 31 dicembre 2014 risultano disponibili on line sul portale dedicato oltre 3.300 moduli (il 75% dei quali risulta certificato) e oltre 800 schede informative di procedimento;

- **SUAP - sportello unico telematico per le attività produttive**: sulla base di quanto previsto dall’articolo 16 sexies, commi 3 e 4, della legge provinciale n. 23 del 1992, che disciplina lo sportello unico telematico per le attività produttive, lo sportello è operativo dal 2013 e ha reso disponibili alle imprese oltre 100 procedure di interesse avviabili on line (<http://www.impresainungiorno.gov.it/sportelli-suap>) nei diversi settori economici coinvolti: trasporti, artigianato, commercio, pubblici esercizi, strutture ricettive, rifugi ecc.. Anche nel 2014 è proseguita parallelamente l’attività di standardizzazione e omogeneizzazione della modulistica relativa ai procedimenti amministrativi (disciplinati da normativa provinciale, ma gestiti dagli enti locali) afferenti le attività produttive: tutta la modulistica in questione e la documentazione da allegare alle pratiche, a seguito della standardizzazione, è stata resa disponibile sia all’indirizzo www.modulistica.comunitrentini.tn.it che sul portale SUAP. Ogni impresa segue il medesimo iter procedurale, utilizza la stessa modulistica e produce la stessa documentazione, indipendentemente dall’ente destinatario: è stato quindi definito uno standard di qualità e di prassi amministrativa omogeneo sul territorio e tutte le comunicazioni tra l’impresa e la P.A. possono avvenire in via telematica. Al fine di

ampliare le funzionalità del portale SUAP nell'ottica di garantire una maggior uniformità a favore delle imprese e una perfetta integrazione con le banche dati camerali, dal 2014 - grazie ad uno specifico accordo con la CCIAA - è stato reso disponibile al sistema trentino l'applicativo SUAP realizzato da Infocamere. L'applicativo scelto mantiene tutte le caratteristiche funzionali del portale SUAP, cui si aggiungono le seguenti funzionalità: utilizzo firma digitale e accreditamento mediante CPS (identificazione forte e precompilazione anagrafica), pagamento on line, modulistica interattiva (che consente l'estrazione e il recupero automatico dei dati), conservazione a norma dei documenti gestiti;

- **sportello integrato per l'accesso ai benefici a favore della famiglia** (sportelli CAF-patronati o sportelli periferici della Provincia): dal 2012 si è realizzata una radicale semplificazione delle modalità di accesso da parte delle famiglie ai contributi provinciali e regionali, mediante l'integrazione degli sportelli CAF-patronati abilitati alla raccolta delle pratiche, la presentazione di una sola domanda ("domanda unica") in luogo di molte e la **dematerializzazione dei documenti** con l'introduzione, per la prima volta in Italia per procedimenti amministrativi, della **firma grafometrica**. La famiglia fornisce in un unico momento, in un unico ufficio e una sola volta le informazioni necessarie per avviare le pratiche (meno spostamenti e relativi disagi e costi);

- **portale dei servizi on line per il cittadino** (www.servizionline.provincia.tn.it/): è disponibile da aprile 2012 il portale unico per l'erogazione di servizi *on line* da parte di tutti gli enti del sistema pubblico trentino, previa identificazione con tessera sanitaria – CPS, con un motore di ricerca semantico. Il portale riguarda: servizi di consultazione a dati e informazioni personali (catasto fabbricati/fondiaro; dichiarazioni ICEF e relative domande; agricoltura per conduzione terreni; lavoro per richiesta di acquisizione stato disoccupazione: percorso del lavoratore; stato occupazionale); accesso alla cartella clinica del cittadino; servizio di iscrizione *on line* alle scuole: certificazioni anagrafiche (comune di Trento); pagamenti *on line*; collegamenti ai servizi on line delle P.A. centrali. Il portale è in continua evoluzione, con l'aggiunta di nuovi servizi e l'estensione progressiva della sezione dedicata all'avvio on line dei procedimenti amministrativi (con moduli interattivi precompilati, senza necessità di utilizzare la firma digitale ma autenticandosi tramite carta servizi).

Tra i nuovi servizi rilasciati sul portale nel corso del 2014 figurano:

- il servizio di "dematerializzazione" delle prescrizioni farmaceutiche, che consente al cittadino di ritirare i farmaci direttamente in farmacia con la sola presentazione della tessera sanitaria. Hanno aderito al sistema oltre il 93% dei medici di famiglia e tutte le farmacie presenti sul territorio provinciale sono collegate telematicamente;
 - "Fast Trec", per la consultazione on line dei referti degli esami di laboratorio e di radiologia. Il nuovo servizio si integra con la Cartella clinica del cittadino (TreC);
 - un nuovo sistema di autenticazione alternativo all'identificazione con tessera sanitaria (CPS), per consentire ai cittadini un utilizzo più immediato del portale dei servizi on line. Il nuovo sistema di autenticazione permette infatti di accedere in sicurezza ai servizi on line messi a disposizione della Pubblica amministrazione trentina, senza dover utilizzare la tessera sanitaria mediante l'apposito lettore. L'accesso ai servizi on line è reso in ogni caso sicuro, attraverso combinazione dei due elementi (security card e password conosciuta solo dall'utente);
- **sportelli periferici di assistenza e informazione** al pubblico localizzati nelle valli (www.sportelli.provincia.tn.it): dal 2000 dieci sportelli periferici della Provincia svolgono attività di informazione e assistenza al pubblico (supporto alla compilazione e raccolta di domande e documentazione nelle valli, con consegna settimanale nel capoluogo per lo smistamento agli uffici competenti), attività istruttoria (dichiarazioni ICEF e domande connesse, pratiche energia,...), attività di "trasporto" di documentazione dalle valli al centro e viceversa per conto di altri soggetti del sistema (Questura, Azienda provinciale per i servizi sanitari, patronati, CAF,...);
- **l'intensificazione delle comunicazioni telematiche tra uffici e con gli utenti**: nel 2014, anche a seguito dell'aggiornamento delle specifiche direttive sul tema, le comunicazioni effettuate dagli enti aderenti al sistema di protocollo informatico federato (circa 270 enti e oltre 17.000 utenti attivi) esclusivamente per via telematica (tramite protocollo, interoperabilità, posta elettronica) costituiscono oltre il 60% di tutte le comunicazioni veicolate.

ALLEGATO C

Relazioni VIR predisposte dalle Amministrazioni centrali

PAGINA BIANCA



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Prot. 479

Roma, 17.07.14

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
- DAGL

ROMA

E, p.c.: Al Gabinetto del Ministro

All'Ufficio Legislativo - Finanze

All'Ufficio Legislativo - Economia

Al Dipartimento del Tesoro

Al Dipartimento della Ragioneria
Generale dello Stato

Al Dipartimento dell'Amministrazione Generale
del Personale e dei Servizi

All'Organismo Indipendente di Valutazione
della Performance

SEDE

OGGETTO: Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

Con riferimento alla e-mail inviata da codesta Presidenza del Consiglio dei Ministri - DAGL - in data 13 maggio 2014, riguardante l'oggetto, si trasmettono, per quanto di competenza, le valutazioni fornite dai competenti Dipartimenti del Tesoro, con note nn. 49559 e 55331 rispettivamente del 20 giugno e dell'11 luglio 2014, e della Ragioneria Generale dello Stato con nota n. 51397 del 13 giugno 2014, anche per quel che concerne le richieste di esenzione della VIR.

Al riguardo, si fa, altresì, riserva di comunicare gli elementi che perverranno dai Dipartimenti di questo Ministero, che leggono per conoscenza, in ordine agli altri provvedimenti indicati nell'elenco allegato alla suddetta e-mail del 13 maggio 2014.

IL CAPO DELL'UFFICIO

Avv. Carlo Sisti
Carlo Sisti

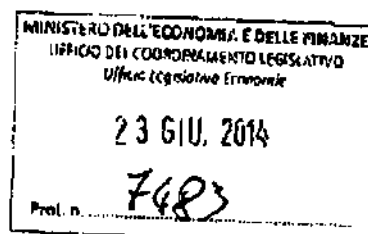


Ministero
dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE IV - SISTEMA BANCARIO
E FINANZIARIO - AFFARI LEGALI
UFFICIO VI

Prot: DT 49559 - 20/06/2014



All'Ufficio del Coordinamento Legislativo
Ufficio Legislativo - Economia - S E D E

E p.c. All'Ufficio per il coordinamento dell'attività
amministrativa di supporto al Direttore Generale
del Tesoro - S E D E

OGGETTO: D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212 - Richiesta di esenzione dalla predisposizione della VIR.

Con la presente si chiede di inoltrare al competente Ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri la richiesta di esenzione dalla VIR per i seguenti provvedimenti normativi:

- decreto legislativo 27 gennaio 2010 n. 11 recante attuazione della direttiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, e che abroga la direttiva 97/5/CE.

Si fa presente che il d.lgs. n. 11 del 2010 è stato emanato in attuazione della citata direttiva 2007/64/CE la quale all'articolo 87 prevede che "entro il 1° novembre 2012, la Commissione presenta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e alla Banca Centrale Europea una relazione sull'applicazione e l'impatto della presente direttiva, soprattutto per quanto riguarda l'eventuale necessità di estendere l'ambito di applicazione della direttiva alle operazioni di pagamento in tutte le valute e alle operazioni di pagamento in cui solo uno dei prestatori di servizi di pagamento è stabilito nella Comunità, l'eventuale impatto della concessione di crediti relativi a servizi di pagamento da parte degli istituti di pagamento, e l'impatto dei requisiti in materia di autorizzazione degli istituti di pagamento sulla concorrenza tra essi stessi e altri prestatori di servizi di pagamento e sugli ostacoli all'ingresso al mercato da parte di nuovi prestatori di servizi di pagamento".

Il 24 luglio 2013 la Commissione Europea ha presentato la proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 2002/65/CE, 2013/36/UE e 2009/110/CE e che abroga la direttiva 2007/64/CE (COM(2013) 547), il cui negoziato presso il Consiglio UE è iniziato il 26 febbraio 2014.

Pertanto, si ritiene che l'attività di verifica da parte dell'Amministrazione non appaia giustificata dalla natura dell'atto in esame, ciò che prefigura una delle ipotesi legittimanti la richiesta di esenzione espressamente previste dall'art. 2, comma 4, del D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212;

- decreto legislativo 16 aprile 2012, n. 45 recante attuazione della direttiva 2009/110/CE, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE.

Si fa presente che il d.lgs. 45/2012 è stato emanato in attuazione della citata direttiva 2009/110/CE, la quale, all'art 17 prevede che "entro il 1° novembre 2012 la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e alla Banca centrale europea una relazione sull'applicazione e l'impatto della presente direttiva, in particolare sull'applicazione dei requisiti prudenziali degli istituti di moneta elettronica, accompagnata, se del caso, da una proposta di revisione", e che dalla relazione alla citata proposta di direttiva COM(2013) 547 è emerso che la predetta valutazione di impatto è in corso di predisposizione essendo il riesame della direttiva 2009/110 previsto per il 2014.

Pertanto, si ritiene che l'attività di verifica da parte dell'Amministrazione non appaia giustificata dalla natura dell'atto in esame, ciò che prefigura una delle ipotesi legittimanti la richiesta di esenzione espressamente previste dall'art. 2, comma 4, del D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212;

- decreto legislativo 141 del 13 agosto 2010 recante attuazione della direttiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo VI del testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993) in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e decreto legislativo 19 settembre 2012, n. 169 recante ulteriori modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, recante attuazione della direttiva 2008/48/CE, relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo V del testo unico bancario in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi.

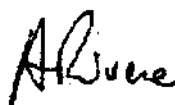
Si fa presente che la direttiva 2008/48/CE ricade tra le competenze del Ministero dello Sviluppo Economico, per gli aspetti di competenza di questa Direzione si segnala che il d.lgs. n. 141 del 2010 ed il d.lgs. 169/2012 sono stati emanati in attuazione della citata direttiva 2008/48/CE, la quale all'articolo 27 comma 2 prevede che la Commissione ogni cinque anni prepara un rapporto sull'implementazione della Direttiva e che il 14 maggio 2014 la Commissione ha pubblicato la Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori (COM(2014) 259).

Inoltre, con riferimento alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario degli agenti in attività finanziarie e dei mediatori creditizi, è in corso di recepimento la direttiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 febbraio 2014 in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010, che interviene anche sulla disciplina degli intermediari del credito.

Pertanto, si ritiene che l'attività di verifica da parte dell'Amministrazione non appaia giustificata dalla natura dell'atto in esame, ciò che prefigura una delle ipotesi legittimanti la richiesta di esenzione espressamente previste dall'art. 2, comma 4, del D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212.

IL DIRIGENTE GENERALE

Primo Dipartimento del





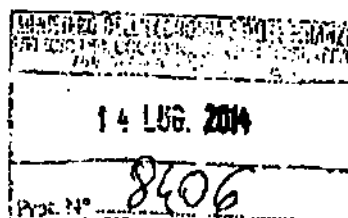
Ministero
dell' Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE IV - SISTEMA BANCARIO
E FINANZIARIO - AFFARI LEGALI
UFFICIO I

VARIZ

Prot: DT 55331 - 11/07/2014



All'Ufficio Legislativo Economia

Rif. nota 5949 del 14 maggio 2014

SEDE

OGGETTO: Relazione della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) per il D.lgs. 8 ottobre 2007 n. 179 - attuazione dell'art. 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

Si fa riferimento alla nota n. 5949 del 14 maggio u.s. con la quale codesto ULE ha chiesto informazioni sugli esiti delle VIR di quattro provvedimenti legislativi tra i quali il D.lgs. 8 ottobre 2007 n. 179.

Il suddetto decreto legislativo ha attuato l'art. 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262, che delegava il Governo ad emanare un decreto legislativo per l'istituzione, in materia di servizi di investimento, di procedure di conciliazione e di arbitrato, nonché di un sistema di indennizzo e di un fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori.

Ai fini della VIR, si forniscono le seguenti informazioni relative alle procedure di conciliazione e arbitrato, sulla base della documentazione elaborata dalla Consob, autorità competente in materia.

Amministrazione responsabile dell'adozione dell'atto: il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

Data di adozione: 8 ottobre 2007, **data di pubblicazione in gazzetta ufficiale** 30 ottobre 2007.

Referente dell'Amministrazione: Dipartimento del Tesoro - Direzione IV - Ufficio III - Dott. Roberto Ciciani - 06/47614960

Aspetti introduttivi: La norma in questione ha previsto l'istituzione di un Organismo di tipo "decisorio" per la risoluzione stragiudiziale delle controversie attinenti principalmente alla prestazione di servizi e di attività di investimento e di servizi accessori.

Tale organismo denominato "Camera di conciliazione e arbitrato" è stata istituita presso la Consob, che ha provveduto ad emanare il regolamento 29 dicembre 2008, n. 16763, successivamente modificato con delibera n. 18275 del 18 luglio 2012, ai fini della regolamentazione della Camera suddetta e delle procedure di conciliazione ed arbitrato.

Raggiungimento finalità: la Camera di conciliazione e arbitrato – di cui la Consob ha redatto un'analisi dell'operatività nel documento di presentazione "Il Progetto Carta degli Investitori", pubblicato a gennaio 2014 - ha ricevuto, alla data del 29 novembre 2013, un numero complessivo di istanze di conciliazione pari a n. 775, di cui n. 55 in formato telematico e n. 720 in formato cartaceo.

Al riguardo, si segnala che:

- le istanze concluse per difetto di competenza/mancata risposta a richiesta di integrazione sono state 19;
- le mancate adesioni alle richieste di conciliazione da parte degli intermediari (ovverosia i casi in cui l'intermediario si è rifiutato di partecipare alla procedura) sono state 379;
- le istanze concluse con esito positivo (ovverosia i casi in cui la procedura si è conclusa con la conciliazione) sono state 134,
- le istanze concluse con esito negativo sono state 11.

Costi prodotti: si fa presente che, nell'attuale sistema, anche nel caso in cui l'intermediario si rifiuti di partecipare alla procedura, ovvero laddove la conciliazione si concluda con esito negativo, l'investitore è tenuto comunque a pagare le spese di avvio della procedura di conciliazione (che però sono definite in misura fissa pari a 30 €), e a sostenere il compenso del conciliatore (parametrato al valore della controversia).

Effetti, osservanza e criticità: su tali aspetti è doveroso segnalare che la partecipazione degli intermediari a tale Camera di arbitrato è volontaria. Tale impostazione ha fatto emergere delle debolezze essenzialmente incentrate sulle numerose mancate adesioni ai tentativi di conciliazione e al basso numero di conciliazioni concluse con esito positivo.

E' da notare che la Corte Costituzionale nel 24 ottobre 2012 ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per eccesso di delega legislativa del D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, nella parte in cui ha previsto il carattere obbligatorio della mediazione quale condizione di procedibilità per adire il Giudice ordinario.

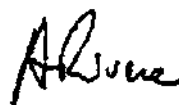
Successivamente è stato approvato l'art. 84 del D.L. n. 69 del 21 giugno 2013, che ha reintrodotto il ricorso alla procedura di mediazione per determinate materie, tra le quali anche quelle di competenza della Camera in argomento, quale condizione di procedibilità per poter adire il Giudice ordinario.

Conclusioni: la norma ha raggiunto solo in parte le finalità poste a base dell'intervento normativo, ma ciò non per insorgenza di costi non preventivati o di effetti indesiderati, quanto per la mancata previsione dell'obbligo per l'intermediario finanziario di aderire alla procedura di conciliazione.

Si suggerisce, come misura correttiva dell'atto in questione, l'introduzione in normativa primaria (ovverossia nel TUF - D.lgs. n. 58/1998) dell'obbligo per l'intermediario finanziario di aderire alle procedure instaurate dai risparmiatori presso la Camera di Conciliazione ed Arbitrato di cui al D.lgs. 8 ottobre 2007, n. 179.

Si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento che dovesse ritenersi necessario.

IL DIRIGENTE GENERALE





*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

P. 482

Roma, 31.07.2014

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
- DAGL

ROMA

E, p.c.: Al Gabinetto del Ministro

All'Ufficio Legislativo - Finanze

All'Ufficio Legislativo - Economia

Al Dipartimento del Tesoro

Al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Al Dipartimento dell'Amministrazione Generale
del Personale e dei Servizi

All'Organismo Indipendente di Valutazione
della Performance
SEDE

OGGETTO: Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) - Elementi informativi sugli esiti della VIR relativa ai seguenti provvedimenti:
- Art. 12 del decreto legge 29.11. 2008, n. 185 (c.d. Decreto Anticrisi), convertito dalla legge 28.1.2009, n. 2 (sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali) e relativo D.M. 25.2.2009 di attuazione;
- Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 28.

Con riferimento alla e-mail inviata da codesta Presidenza del Consiglio dei Ministri - DAGL- in data 13 maggio 2014, e, ad integrazione di quanto già comunicato con nota n. 429 del 17 luglio 2014, si trasmettono, in allegato, gli elementi informativi forniti dal competente Dipartimento del Tesoro, di questo Ministero, con note nn. 56535 e 58739 del 16 e 25 luglio 2014, sugli esiti della VIR relativa ai provvedimenti indicati in oggetto.

Al riguardo, si fa, altresì, riserva di comunicare gli elementi che perverranno dai Dipartimenti di questo Ministero, che leggono per conoscenza, in ordine all'ulteriore provvedimento indicato nell'elenco allegato alla suddetta e-mail del 13 maggio 2014.

IL CAPO DELL'UFFICIO

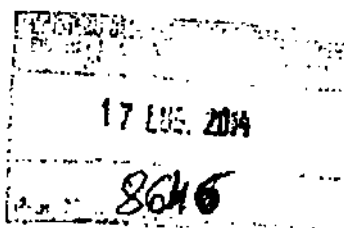
Avv. Carlo Sca
[Signature]



Ministero
dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE IV - SISTEMA BANCARIO
E FINANZIARIO - AFFARI LEGALI
UFFICIO IV



All'Ufficio Legislativo - Economia

SEDE

Elementi informativi sugli esiti della VIR relativa al seguente provvedimento:

Art. 12 del D.L. 29.11. 2008 n. 185 (c.d. Decreto Anticrisi), convertito dalla L. 28.1.2009, n. 2 (sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali) e relativo D.M. 25.2.2009 di attuazione.

Con il decreto legge 28 novembre 2008 n. 185, il Governo, per fronteggiare la crisi finanziaria internazionale, ha introdotto alcune misure straordinarie a sostegno di famiglie, lavoro, occupazione e impresa. In particolare, con l'art. 12 del citato decreto, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato autorizzato a sottoscrivere strumenti finanziari speciali (cosiddetti "Tremonti bond") emessi da banche o da società capogruppo di gruppi bancari e le cui azioni siano state quotate su mercati regolamentati.

La sottoscrizione dei Tremonti bond è stata finalizzata all'esigenza di adottare misure volte a garantire la stabilità del sistema bancario e ad assicurare nel contempo un adeguato flusso di finanziamento all'economia reale, in particolare alle imprese ed alle famiglie in difficoltà, attraverso l'utilizzo di un "cuscinetto" supplementare di capitale da parte delle banche richiedenti. Le quattro banche che hanno richiesto e ottenuto la sottoscrizione degli strumenti finanziari da parte del MEF, ai sensi del predetto decreto sono state: Monte dei paschi di Siena spa per 1.900 mln; Banco popolare soc. coop. per euro 1.450 mln; Banca popolare di Milano soc. coop. per 500 mln; Credito Valtellinese spa (CREVAL) per euro 200 mln.

La sottoscrizione era subordinata alla firma da parte della banca e del MEF di un "protocollo di intenti" avente ad oggetto la disponibilità complessiva di credito da concedere a favore delle famiglie e delle piccole e medie imprese, definita tenendo conto delle esigenze di sviluppo dell'economia, della domanda di credito attesa e della necessità di assicurare una prudente allocazione del credito. Tale protocollo discendeva da un accordo quadro sottoscritto dal MEF con l'Associazione Bancaria Italiana.

Ai sensi dell'art. 12, comma 12-bis, del predetto DL 185 e dell'art. 4 del decreto di attuazione del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 febbraio 2009, il MEF, con il supporto della Banca d'Italia, ha monitorato la condotta delle predette banche al fine di osservare gli effetti del sostegno finanziario dell'economia reale nel rispetto del protocollo d'intenti, riferendone trimestralmente al Parlamento con un'apposita relazione. Il monitoraggio è stato effettuato sulla base dei dati contenuti in appositi prospetti compilati e inviati dalle banche nei 45 giorni successivi allo scadere di ogni trimestre dell'anno.

Sulla base di quanto definito nel primo punto del protocollo d'intenti concordato tra il MEF e le banche, gli istituti di credito che hanno usufruito degli strumenti finanziari si sono impegnati a mettere a disposizione delle PMI, nel triennio successivo alla data di firma del protocollo, impieghi incrementati rispetto ad un determinato valore iniziale, secondo una percentuale calcolata come CAGR (*Compound Annual Growth Rate*) medio annuale. Il protocollo stipulato con BP prevedeva che tale valore fosse pari al 6% medio annuo, BPM prevedeva un incremento pari al 7% medio annuo, mentre per CREVAL e MPS i rispettivi protocolli prevedono un valore di incremento degli impieghi rispettivamente pari al 4% e al 4,5%.

L'intervallo temporale entro cui le banche emittenti si erano impegnate a mettere a disposizione le risorse come sopra indicate si è concluso per BPM a fine settembre 2012, mentre per CREVAL e MPS a fine 2012. Banco Popolare ha invece provveduto a riscattare gli strumenti finanziari a marzo 2011.

Il quadro che è emerso dai dati comunicati dalle banche attraverso le relazioni al 31/12/2012 (termine di conclusione del primo punto del protocollo di intenti) ha evidenziato tuttavia un dato ex-post inferiore rispetto alle percentuali di incremento indicate nei protocolli di intenti, che facevano riferimento agli impieghi messi a disposizione delle banche in occasione della sottoscrizione dei Tremonti-bond. Secondo quanto riportato nelle relazioni trimestrali, ciò è da attribuire al deterioramento del quadro congiunturale, alla debolezza della domanda legata alla contrazione degli investimenti e alle sfavorevoli prospettive economiche.

In generale, da quanto si è rilevato sulla base delle relazioni presentate dalle banche, il credito erogato alle PMI è aumentato in valore assoluto fino all'ultimo trimestre del 2012, mentre il quadro che emerge dai dati riferiti al secondo trimestre 2013 (ultima relazione) evidenziano una flessione dello stock di finanziamenti erogati alle imprese, riconducibile, oltre che alla debolezza della domanda, anche alle politiche di offerta restrittive, dovute in larga parte al peggioramento delle attese circa l'evoluzione dell'attività economica e alle condizioni di particolari imprese o settori. Anche la domanda di credito delle famiglie si è contratta ulteriormente, riflettendo, in generale, il deterioramento del clima di fiducia dei consumatori e le prospettive del mercato immobiliare. A ciò hanno contribuito le condizioni di offerta ancora restrittive, legate soprattutto

all'effetto della congiuntura economica sui bilanci bancari e sul merito creditizio dei prenditori, nonché l'incertezza sulle condizioni future di raccolta da parte degli intermediari.

In data 26 febbraio 2013 è avvenuto il riscatto degli strumenti finanziari da parte della Banca Monte dei Paschi di Siena S.P.A che, in pari data, li ha integralmente sostituiti, con i nuovi strumenti finanziari (Monti bonds). Il riscatto per gli altri due gruppi bancari Banca Popolare di Milano e Credito Varesino è invece avvenuto in data 28 giugno 2013.

IL DIRIGENTE GENERALE

Primo dipartimento di

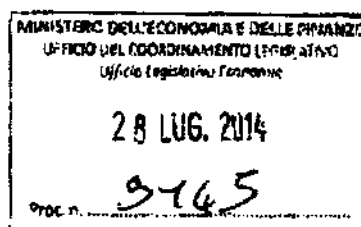




*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE IV - SISTEMA BANCARIO
E FINANZIARIO - APPARATI LEGALI
UFFICIO IV



All'Ufficio Legislativo - Economia

SEDE

Oggetto: Valutazione impatto regolamentazione (VIR) D.Lgs. 6 febbraio 2007 n. 28.

Amministrazione responsabile dell'adozione dell'atto: il Ministro dell'economia e delle finanze

Data di adozione: 6 febbraio 2007, data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale 24 marzo 2007.

Aspetti introduttivi: Il decreto lgs. n. 28/2007 ha apportato significative modifiche al decreto lgs. n. 252 del 2005 di disciplina delle forme pensionistiche complementari, in attuazione della direttiva 2003/41/CE in tema di attività e di supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali.

Ciò in conformità ai criteri di delega contenuti nell'art. 29-bis della legge 18 aprile 2005 n. 62.

In primo luogo è stato rafforzato l'apparato sanzionatorio a disposizione della COVIP in caso di violazione della normativa di settore. Sono state in particolare estese le ipotesi di sanzioni amministrative applicabili dall'Autorità e rivisti i limiti minimi e massimi delle relative sanzioni. Sono stati, inoltre, definiti i criteri per la determinazione dell'entità della sanzione e introdotta la responsabilità solidale dei fondi pensione o delle società istitutrici di forme pensionistiche complementari nel pagamento della sanzione amministrativa, salvo il diritto di regresso nei confronti del responsabile della violazione.

Sempre in tema di sanzioni, sono state riorganizzate, aggiornando anche i relativi importi in euro, le specifiche ipotesi di reato previste.

Il decreto lgs. n. 28/2007 ha inoltre inserito un nuovo art. 7-bis nell'ambito del d.lgs. n. 252/2005, con il quale è stato sancito l'obbligo per i fondi pensione che direttamente coprono rischi biometrici, garantiscono un rendimento o un determinato livello di prestazioni di dotarsi di adeguati mezzi patrimoniali, attribuendo al Ministero dell'economia e delle finanze il potere di disciplinare la materia, con decreto da adottarsi sentite la COVIP, la Banca d'Italia e l'ISVAP (ora IVASS).

Altre previsioni hanno riguardato un ampliamento delle competenze della COVIP. All'Autorità è stato attribuito il potere di limitare o vietare la disponibilità dell'attivo delle forme pensionistiche complementari qualora non siano stati costituiti i mezzi

patrimoniali adeguati. Alla COVIP è stato inoltre attribuito il potere di inibire, per periodi limitati, l'attività delle forme pensionistiche complementari laddove vi sia il fondato sospetto di grave violazione della normativa primaria di riferimento. Alla stessa è stato inoltre attribuito il potere di individuare, con proprio regolamento, le disposizioni del decreto n.252/2005 e della normativa secondaria che non trovano applicazione nei riguardi delle forme con meno di 100 aderenti.

Con l'introduzione dei nuovi art. 15-bis e 15-ter, nel decreto lgs. n. 252/2005, il decreto lgs. n. 28/2007 ha dettato la disciplina relativa all'esercizio dell'attività transfrontaliera da parte di fondi italiani in altri Stati membri e l'attività dei fondi esteri in Italia. Quanto ai fondi esteri che venissero ad operare in Italia sono state chiarite le regole della normativa nazionale, in materia di informativa, diritto della sicurezza sociale e di diritto del lavoro e di limiti agli investimenti, che gli stessi sono tenuti a rispettare.

Le norme chiariscono, tra l'altro, che a livello nazionale la COVIP è l'unica Autorità competente in merito alle attività transfrontaliere dei fondi pensione, sia come Autorità dello Stato di origine sia come Autorità dello Stato membro ospitante; sono state inoltre precisate le competenze di vigilanza attribuite alla COVIP e alle Autorità degli altri Stati membri, nonché i relativi flussi informativi e forme di collaborazione.

Il decreto lgs. n. 28/2007 ha prescritto a tutte le forme pensionistiche complementari l'obbligo di adottare un documento sugli obiettivi e sui criteri della propria politica di investimento da sottoporre a una revisione periodica, in modo da verificarne la rispondenza nel tempo agli interessi degli iscritti.

Il decreto ha inoltre confermato il potere del Ministero dell'economia di disciplinare i limiti agli investimenti e le regole in tema di conflitti di interesse dei fondi pensione negoziali e aperti, riformulando peraltro i criteri cui attenersi nell'adozione della relativa regolamentazione.

Sempre in tema di investimenti sono state introdotte alcune nuove regole per i fondi pensione negoziali e aperti, prevedendo il divieto di prestare garanzie a favore di terzi ed inserendo l'obbligo di investire il patrimonio in misura predominante su mercati regolamentati e di mantenere a livelli prudenziali gli investimenti in attività non ammesse allo scambio in un mercato regolamentato.

Con riferimento alla banca depositaria è stato ampliato il novero di soggetti a cui può essere affidato detto incarico, così da ammettere anche soggetti stabiliti in altri Stati membri e sono state previste specifiche competenze in capo alla Banca d'Italia con riferimento alle banche aventi sede legale in Italia che svolgessero il ruolo di depositaria di fondi pensione esteri.

Raggiungimento finalità: L'apparato delle sanzioni amministrative introdotto con il nuovo art. 19-*quater* del d.lgs. n. 252/2005 offre adesso un efficace strumento alla COVIP per la tutela degli interessi affidati alla sua cura. Con Deliberazione del 30 maggio 2007, la COVIP ha adottato il nuovo Regolamento disciplinante le procedure sanzionatorie in attuazione delle previsioni di cui all'art. 19-*quater* del decreto lgs. 252/2005, introdotto dal decreto lgs. n. 28/2007, e dell'art. 24, comma 1, della Legge n. 262/2005. L'intero procedimento è, dunque, ora di competenza della COVIP, la quale è chiamata a rispettare i principi sanciti dall'art. 24 della Legge n. 262/2005 e, in particolare, il principio della separazione delle funzioni istruttorie da quelle decisorie. A tale principio si è conformato il Regolamento, che assegna agli Uffici della COVIP le funzioni istruttorie e riserva alla Commissione, quale organo di vertice dell'Autorità, la decisione finale. Il Regolamento definisce i termini delle varie fasi procedurali, a partire dall'atto di contestazione, nonché le modalità attraverso le quali gli interessati possono presentare controdeduzioni e formulare osservazioni, al fine di assicurare l'esercizio del diritto di difesa.

In attuazione delle norme del decreto lgs. n. 28/2007 che hanno introdotto l'obbligo per i fondi pensione di predisporre un apposito documento sugli obiettivi e sui criteri della propria politica di investimento, la COVIP ha inoltre adottato, in data 16 marzo 2012, le "Disposizioni di attuazione della politica di investimento", disciplinando in modo organico il complessivo processo di gestione degli investimenti delle forme pensionistiche. Il provvedimento mira a razionalizzare il processo di investimento dei fondi pensione e a definire più chiaramente i compiti e le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nella gestione e nel controllo degli investimenti, al fine di favorire l'aumento della redditività della forma pensionistica, il contenimento del relativo grado di rischio e valutazioni più adeguate dell'andamento della gestione.

Nelle Disposizioni si chiede agli organi di amministrazione dei fondi pensione di esplicitare nel c.d. "Documento sulla politica di investimento" le scelte operate in merito:

- agli obiettivi dell'attività di allocazione finanziaria e ai criteri da seguire per realizzare il piano finanziario;
- al processo di definizione e di attuazione delle scelte di investimento;
- all'articolazione dei soggetti coinvolti nella gestione e nel controllo dell'attività finanziaria delle forme pensionistiche, precisandone compiti e responsabilità;
- ai sistemi di controllo e ai criteri scelti per valutare i risultati conseguiti.

Le Disposizioni hanno valenza generale: tutte le forme sono tenute a predisporre il Documento, fatta eccezione per i fondi interni costituiti come mera posta contabile nel passivo del bilancio di società ed enti e per le forme pensionistiche che hanno un numero di aderenti inferiore a 100.

Con DM 7 dicembre 2012, n. 259, pubblicato nella G.U. n. 42 del 19 febbraio 2013, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha adottato il Regolamento di attuazione dell'art. 7-bis del decreto 252/2005, recante i principi per la determinazione dei mezzi patrimoniali di cui debbono dotarsi i fondi pensione che coprono direttamente rischi biometrici, che garantiscono un rendimento degli investimenti o un determinato livello di prestazioni (ivi compresa l'erogazione diretta delle rendite), nel caso in cui i relativi impegni finanziari non siano assunti da intermediari già sottoposti a vigilanza prudenziale a ciò abilitati.

Alla COVIP è stata attribuita la competenza ad approvare i piani di riequilibrio che i fondi sono tenuti a predisporre laddove le attività detenute non siano sufficienti a coprire le riserve tecniche.

La COVIP stessa, con delibera del 7 maggio 2014, ha disciplinato le specifiche procedure di approvazione dei piani di riequilibrio, inserendole nel proprio Regolamento 15 luglio 2010 (dedicato in generale alle procedure di autorizzazione e approvazione di sua competenza).

Quanto alla normativa secondaria, di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, sui criteri e limiti agli investimenti dei fondi pensione, da adottare in sostituzione della disciplina attualmente contenuta nel DM Economia 703/1996, ad esito di un complesso percorso, caratterizzato anche dall'effettuazione da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze, nel 2008 e nel 2012, di due procedure di pubblica consultazione, si è pervenuti nel 2013 alla formalizzazione di uno schema di provvedimento, sul quale il Consiglio di Stato nello scorso gennaio ha formulato parere favorevole.

Con riguardo alle previsioni del decreto lgs. n. 28/2007 con le quali è stata introdotta, nell'ambito del decreto lgs. n. 252/2005, la normativa volta a regolare l'attività transfrontaliera dei fondi pensione, la COVIP con Regolamento del 15 luglio 2010, ha disciplinato i procedimenti di autorizzazione dei fondi pensione italiani che intendono esercitare tale attività.

Costi prodotti: Le norme del decreto lgs. 28/2007 e i successivi provvedimenti attuativi hanno previsto da un lato nuove attribuzioni alla COVIP e dall'altro ulteriori adempimenti a carico dei soggetti vigilati, tesi al raggiungimento dell'obiettivo di sana e prudente gestione delle forme pensionistiche complementari nell'interesse degli aderenti.

In vari casi sono state comminate sanzioni amministrative, ai sensi della nuova normativa, nei riguardi degli esponenti dei fondi pensione da parte dell'Autorità.

Anche le Disposizioni COVIP sulla politica di investimento hanno comportato attività aggiuntive a carico dei soggetti dalla stessa vigilati. La COVIP, per l'adozione del Documento sulla politica di investimento da parte delle forme pensionistiche complementari, ha previsto una tempistica differenziata: la prima fase ha riguardato 204 forme di maggiori dimensioni, tenute a redigere il Documento entro la fine del 2012; la seconda fase, conclusa nel 2013, ha coinvolto circa 130 forme pensionistiche di dimensioni inferiori.

Il Regolamento del Ministero dell'Economia e delle finanze n. 259/2012 ha posto a carico dei circa 40 fondi pensione attualmente interessati la redazione e trasmissione alla COVIP, con cadenza almeno triennale, di un bilancio tecnico contenente proiezioni riferite a un arco temporale comunque non inferiore a trenta anni.

Il citato Regolamento disciplina inoltre i principi e le regole applicative per il calcolo delle riserve tecniche e delle attività supplementari, prevedendo che, se il fondo pensione non ha costituito mezzi patrimoniali adeguati, la COVIP può limitare o vietare la disponibilità dell'attivo anche mediante interventi limitativi dell'erogazione delle rendite in corso di pagamento e di quelle future.

In chiave prospettica, il DM potrebbe trovare applicazione anche nei confronti dei fondi negoziali di nuova istituzione che venissero autorizzati dalla COVIP all'erogazione diretta delle rendite.

Effetti, osservanza e criticità: In linea generale le disposizioni del d.lgs. n. 28/2007 hanno trovato piena attuazione, sia avuto riguardo all'adozione della normativa di dettaglio da parte del MEF e della COVIP (con l'unica eccezione del Regolamento del MEF di revisione dei criteri e limiti agli investimenti la cui definitiva approvazione è ormai imminente), sia avuto riguardo al rispetto delle nuove disposizioni da parte dei soggetti vigilati dalla COVIP.

I nuovi adempimenti posti a carico delle forme pensionistiche complementari sono pienamente funzionali agli obiettivi di trasparenza e correttezza dei comportamenti e di sana e prudente gestione finalizzata all'erogazione di prestazioni pensionistiche complementari a quelle di primo pilastro.

Conclusioni:

Si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento che dovesse ritenersi necessario.

IL DIRIGENTE GENERALE

Primo Agostino di



MODULARIO
INTERNO - SM

MOD. 4 UL

Affari Legislativi
Tot. Uscite del 15/06/2014
Numero: 0007067
Classifica: XV.46-S/A
Ministero dell'Interno
UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARIN. 46-S/A 2014-000104
All. 2

Roma, data del protocollo

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI
Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi

ROMA

Oggetto: Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)-

Di seguito a precorsa corrispondenza, si allegano le unite schede di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) dei provvedimenti di seguito indicati, predisposti secondo le indicazioni di cui al DPCM 19 novembre 2009, n.112 ed a completamento dell'istruttoria svolta ex art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n.246:

- Legge 13 agosto 2010, n.136, recante "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia"(G.U. del 23 agosto 2010, n.196)
- Decreto Presidente della Repubblica, 1 agosto 2011, Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Bruno Fattasi

VERIFICA DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (V.I.R.)
(D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212)

- **Amministrazione responsabile dell'adozione dell'atto:**
Ministero dell'Interno e Ministero della Giustizia
- **Data di adozione:**
Legge 13 agosto 2010, n. 136, recante "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" (G.U. del 23 agosto 2010, n. 196)
- **Data di entrata in vigore:** 7 settembre 2010
- **Indicazione del referente dell'amministrazione:**
Ministero dell'Interno - Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari
Ufficio VII – Pubblica Sicurezza (06/46547061 - 0646538308)

ASPETTI INTRODUTTIVI

- a) Richiamo delle indicazioni previste per il monitoraggio e la verifica *ex post* nell'AIR effettuata sul provvedimento oggetto di VIR.**

L'intervento, nel tentativo di avviare una più incisiva azione di contrasto alla criminalità organizzata e di conferire maggiore sistematicità alla normativa a quel tempo in vigore, ha introdotto nuove disposizioni in tema di misure antimafia, di prevenzione, di documentazione antimafia e di operazioni sotto copertura, introducendo, nel contempo, nuovi strumenti di prevenzione e contrasto delle illegalità nel settore degli appalti delle opere pubbliche, attraverso la tracciabilità dei flussi finanziari e la confisca dei patrimoni mafiosi.

Il documento di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), all'epoca predisposto, non prevede azioni specifiche per il controllo e il monitoraggio degli effetti derivanti dalla sua attuazione.

- b) Principali indicazioni di contesto quali la menzione di eventuali modifiche della regolamentazione o della materia oggetto di intervento intervenute nel corso del biennio, l'indicazione di eventuali pronunce giurisprudenziali, iniziative parlamentari, pareri di organi di controllo o consultivi etc.**

Le deleghe contenute negli articoli 1 e 2 della legge n. 136 del 2010 sono state attuate con l'emanazione del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante "Codice delle Leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136". Al riguardo si evidenzia che gli articoli 1, comma 5 e 2, comma

4, della citata legge n. 136 del 2010, prevedono che, entro tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011, nel rispetto delle procedure e dei principi e criteri direttivi stabiliti dai medesimi articoli, il Governo può apportare disposizioni integrative e correttive del citato decreto legislativo n. 159 del 2011. Il decreto legislativo n. 159 del 2011 è stato infatti successivamente modificato dal decreto legislativo 24 novembre 2012, n. 218, recante *“Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136”* (G.U. 13 dicembre 2012, n. 290).

Gli articoli 3 e 6 della legge n. 136 del 2010, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, invece, dopo la loro entrata in vigore, sono stati oggetto di interventi correttivi ed interpretativi, operati dagli articoli 6 e 7 del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 recante *“Misure urgenti in materia di sicurezza”*. In particolare, l'art. 6 del D.L. n. 187 del 2010 ha introdotto norme di interpretazione e attuazione dell'art. 3 della legge n. 136 del 2010. In particolare, la disposizione, oltre a risolvere problemi di diritto intertemporale, ha precisato le modalità di utilizzo dei conti correnti dedicati alle pubbliche commesse, specificando inoltre che per alcune ipotesi – pagamenti in favore di soggetti pubblici e/o soggetti qualificati, nonché spese di modesta entità – l'uso di strumenti diversi dal bonifico è autorizzato a condizione che siano idonei ad assicurare la piena tracciabilità della transazione finanziaria. È stato altresì chiarito il perimetro dei soggetti obbligati alla tracciabilità finanziaria negli appalti. L'art. 7 ha introdotto alcune modifiche agli artt. 3 e 6 della legge n. 136 del 2010, ha dettato norme interpretative su alcuni dei punti più complessi relativi alla tracciabilità finanziaria negli appalti ed ha integrato il relativo sistema sanzionatorio.

L'articolo 5 della legge n. 136 del 2010, inoltre, ha introdotto alcuni significativi elementi di novità nella disciplina della tessera di riconoscimento degli addetti nei cantieri, documento originariamente previsto - limitatamente al settore edile - dall'art. 36-bis, comma 3, del D.L. n. 223 del 2006 (convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2006) e, successivamente - per effetto dell'articolo 6 della legge n. 123/2007 e del D.Lgs. n. 81/2008 - esteso a tutti i settori merceologici, con riferimento al personale occupato dalle imprese operanti in regime di appalto o subappalto.

Più precisamente, la normativa vigente prevede specifici adempimenti - e corrispondenti sanzioni amministrative in caso di violazione degli stessi - a carico di tutti i soggetti interessati: il datore di lavoro, in relazione all'obbligo di fornitura dei cartellini identificativi; il lavoratore, per quanto concerne l'obbligo di esposizione dei medesimi documenti; il lavoratore autonomo, tenuto a predisporre per se stesso nonché ad esporre la tessera di riconoscimento, qualora la relativa prestazione sia effettuata in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto.

Il citato art. 5 della legge n. 136 del 2010 è nuovamente intervenuto sulla disciplina del predetto documento di identificazione dei lavoratori, indicando ulteriori elementi informativi da riportare nello stesso. Pertanto, la tessera di riconoscimento, a partire dal 7 settembre 2010, deve contenere, oltre ai dati già previsti - fotografia e generalità

del lavoratore (nome, cognome e data di nascita), generalità del datore di lavoro (nome o ragione sociale, indirizzo, partita IVA) – anche la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione. A tale riguardo, la circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 5 dell'11 febbraio 2011 avente ad oggetto *“Il quadro giuridico degli appalti”* ha precisato che, in alternativa all'autorizzazione al subappalto, può anche essere indicata, nella tessera di riconoscimento, la data di richiesta di autorizzazione al subappalto rispetto alla quale si è formato il silenzio-assenso. La circolare ha, altresì, chiarito che, nell'ambito degli appalti privati, *“il cartellino potrà contenere la data dell'autorizzazione al subappalto che può coincidere con quella di stipula, anche verbale, del contratto di appalto nel quale si autorizza il subappalto stesso”*. Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, la norma in questione prevede, infine, che la tessera di riconoscimento debba contenere, oltre alla fotografia e alle generalità del lavoratore, anche l'indicazione del committente.

c) Eventuali aspetti ulteriori ritenuti rilevanti nel quadro della VIR.

Non ci sono allo stato ulteriori aspetti critici.

SEZIONE 1 – RAGGIUNGIMENTO FINALITÀ

Per quanto riguarda il raggiungimento delle finalità perseguite dalla legge in questione si rappresenta quanto segue.

Articoli 1 (Delega al Governo per l'emanazione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione) e 2 (Delega al Governo per l'emanazione di nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia)

L'articolo 1 della legge n. 136 del 2010 reca la delega al Governo per l'emanazione entro un anno dalla data di entrata in vigore (ovvero dal 7 settembre 2010) di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

L'articolo 2 prevede invece una delega per la modifica e l'integrazione della disciplina in materia di documentazione antimafia con l'obiettivo, in particolare, dell'aggiornamento, della semplificazione e dell'accelerazione delle procedure di rilascio della documentazione stessa, anche attraverso l'istituzione di una Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia e del potenziamento dell'attività di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa.

Come detto prima, le deleghe di cui agli articoli 1 e 2 della legge n. 136 del 2010 sono state esercitate congiuntamente con l'emanazione del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, come modificato dal decreto legislativo 24 novembre 2012, n. 218. Si evidenzia che, trattandosi di norme che contengono principi e criteri direttivi, l'effettiva incidenza dell'intervento normativo potrà essere verificata con riferimento ai decreti legislativi delegati.

Articoli 3 (Tracciabilità di flussi finanziari) e 6 (Sanzioni)

Le disposizioni disciplinano, a regime, il sistema della tracciabilità dei flussi finanziari relativa ai contratti pubblici, introducendo, per appaltatori, subappaltatori e subcontraenti della filiera delle imprese, a qualsiasi titolo interessate a lavori, servizi e forniture pubblici, il principio dell'obbligatorietà dell'utilizzo di conti dedicati e di bonifici bancari o postali per tutte le attività attinenti all'appalto. Le disposizioni introducono, altresì, specifiche sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione degli obblighi ivi previsti. Ciò al fine di intercettare i fenomeni di intrusione criminale nella contrattualistica pubblica e, attraverso la trasparenza delle operazioni finanziarie relative all'utilizzo del corrispettivo dei contratti pubblici, consentire un controllo *a posteriori* sui flussi finanziari provenienti dalle amministrazioni pubbliche. La tracciabilità può essere dunque considerata uno strumento a disposizione degli inquirenti nelle indagini per il contrasto delle infiltrazioni delle mafie nell'economia legale.

Come detto prima, gli articoli 3 e 6 sono stati oggetto di interventi correttivi ed interpretativi, operati dagli articoli 6 e 7 del decreto legge n. 187 del 2010.

Le disposizioni in questione trovano applicazione in relazione ai contratti (e subcontratti da essi derivanti) sottoscritti dopo il 7 settembre 2010. I contratti sottoscritti prima del 7 settembre 2010, secondo quanto previsto dall'art. 6, come modificato dal D.L. n. 187 del 2010, sono adeguati alle norme sulla tracciabilità entro il termine del 16/6/2011. Pertanto, attualmente lo strumento della tracciabilità opera a regime ed è idoneo a rispondere alla finalità di fornire un efficace strumento di contrasto alla criminalità organizzata per gli inquirenti nelle indagini.

Si evidenzia, altresì, che sull'attuazione delle disposizioni in materia di tracciabilità e del relativo impianto sanzionatorio sono intervenute tre determinine dell'AVCP nelle quali sono trattate le modalità applicative delle disposizioni stesse. Si tratta della Determina 18 novembre 2010, n. 8 (*Prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex articolo 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dal decreto legge 12 novembre 2010, n. 187*), della Determina 22 dicembre 2010, n. 10 (*Ulteriori indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex articolo 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dal decreto legge 12 novembre 2010, n. 187*) e della Determina 7 luglio 2011, n. 4 (*Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ex articolo 3, legge 13 agosto 2010, n. 136*).

Articolo 4 (Controllo degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali)

L'articolo 4 stabilisce che la bolla di consegna del materiale deve indicare il numero di targa e il nominativo del proprietario degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l'attività dei cantieri, al fine di rendere facilmente individuabile la proprietà degli automezzi medesimi.

Articolo 5 (Identificazione degli addetti nei cantieri)

Attraverso la previsione, *ex art. 5* della legge n. 136 del 2010, dell'obbligo di inserire le indicazioni di cui si è detto prima nell'ambito della tessera di riconoscimento, risulta realizzata la finalità di agevolare lo svolgimento dell'attività istruttoria da parte dei competenti organi di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. L'applicazione della norma in questione consente, infatti, al personale ispettivo di acquisire informazioni più dettagliate volte all'identificazione del personale impiegato in contesti organizzativi particolarmente complessi e caratterizzati dalla compresenza, nello stesso luogo di lavoro, di lavoratori riconducibili a diversi datori di lavoro, attraverso il meccanismo degli appalti e subappalti.

La più precisa ed immediata conoscenza, da parte degli ispettori, di alcuni significativi elementi distintivi dei contesti lavorativi caratterizzati da estese forme di esternalizzazione del processo produttivo persegue, pertanto, l'obiettivo di arginare il fenomeno del lavoro nero e contenere l'alto tasso di infortuni sul lavoro ad esso connesso. Essa può costituire, altresì, un efficace strumento di contrasto agli interessi economici delle organizzazioni criminali operanti nel settore edile e degli appalti.

Articolo 7 (*Modifiche alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di accertamenti fiscali nei confronti di soggetti sottoposti a misure di prevenzione*)

L'articolo 7 novella alcune disposizioni (articoli 25, 30 e 31) della citata legge n. 646/1982 in materia di accertamenti patrimoniali e fiscali nei confronti di soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per taluni reati. Le modifiche introdotte ampliano la platea dei soggetti sottoposti alle verifiche e che sono tenuti all'obbligo di comunicare le variazioni nell'entità e nella composizione del patrimonio concernenti elementi di valore superiori ad una determinata soglia. Esse, inoltre, intervengono in senso estensivo sull'ambito e sulle finalità degli accertamenti, prevedendo che questi ultimi riguardino la verifica, oltre che della posizione fiscale, anche della posizione economica e patrimoniale del soggetto e abbiano la finalità dell'accertamento di illeciti valutari e societari comunque in materia economica e finanziaria. La disposizione attribuisce, infine, all'autorità giudiziaria il potere di ordinare la confisca per un valore equivalente di somme di denaro, beni o altre utilità nella disponibilità del condannato, allorquando non sia possibile procedere alla confisca dei beni acquistati o del corrispettivo dei beni alienati. Il Ministero della Giustizia ha evidenziato che non è disponibile il dato relativo al numero delle confische disposte *ex art. 31* della legge n. 646 del 1982 poiché risulta solo un dato aggregato.

Articolo 8 (*Modifiche alla disciplina in materia di operazioni sotto copertura*)

L'articolo modifica la disciplina delle operazioni sottocopertura, individuando uno schema unico per tutte le ipotesi di applicazione dell'istituto in questione. In tal senso viene anche novellato l'art. 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146 (recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale").

Articolo 9 *(Modifica all'articolo 353 del codice penale, concernente il reato di turbata libertà degli incanti)*

L'articolo ha sensibilmente inasprito la sanzione per il reato previsto dall'articolo 353 del codice penale ("*Turbata libertà degli incanti*") prevedendo una forbice edittale da sei mesi a cinque anni di reclusione; tale reato originariamente era punito con la reclusione fino a due anni.

Articolo 10 *(Delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente)*

La norma ha introdotto una nuova fattispecie di reato, aggiungendo l'articolo 353-bis c.p., che prevede, salvo che il fatto costituisca più grave reato, la reclusione da sei mesi a 5 anni e la multa da euro 130 a euro 1.032 per chi, con violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti, turbi il procedimento amministrativo diretto a stabilire il contenuto del bando o di altro atto equipollente, al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione.

Articolo 11 *(Ulteriori modifiche al codice di procedura penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice)*

L'articolo 11 ha apportato alcune modifiche al codice di procedura penale, attribuendo alla competenza della Procura distrettuale le indagini in materia di traffico illecito di rifiuti ed estendendo la modalità dell'esame a distanza della persona da esaminare in dibattimento anche a coloro che sono stati ammessi in via provvisoria allo speciale programma di protezione di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 15 marzo 1991, n. 82 o alle speciali misure di protezione di cui al citato articolo 13, commi 4 e 5 del medesimo decreto-legge.

Articolo 12 *(Coordinamenti interforze provinciali)*

L'articolo demanda a specifici protocolli d'intesa stipulati tra Ministro dell'Interno, Ministro della Giustizia e Procuratore Nazionale Antimafia, la costituzione, presso le Direzioni Distrettuali Antimafia, di Coordinamenti interforze provinciali, cui partecipano le Forze di polizia e la Direzione Investigativa Antimafia con il preciso compito di definire le procedure e le modalità operative per favorire lo scambio informativo e razionalizzare la metodologia di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale, al fine di incrementare l'aggressione ai patrimoni mafiosi. Detti Coordinamenti interforze non sono stati ancora costituiti per mancanza dei protocolli d'intesa previsti dal comma 1 della norma in questione.

Articolo 13 *(Stazione unica appaltante)*

L'articolo prevede l'istituzione, in ambito regionale, della Stazione unica appaltante (SUA), al fine di garantire trasparenza, regolarità ed economicità nella gestione degli appalti pubblici di lavori e servizi e prevenire, in tal modo, il rischio di infiltrazioni mafiose.

In attuazione di questa disposizione è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio 30 giugno 2011 recante *“Stazione Unica Appaltante, in attuazione dell'articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 - Piano straordinario contro le mafie”* (G.U. 29 agosto 2011, n. 200).

Articolo 15 (Modifica della composizione del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata)

La disposizione ha aggiornato la composizione del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata. In particolare, viene modificata la denominazione dei vertici degli organi investigativi segreti, in aderenza a quanto stabilito dalla legge n. 124/2007, e viene inserito nel medesimo organismo il direttore della Direzione Investigativa Antimafia.

SEZIONE 2 – COSTI PRODOTTI

L'applicazione delle norme introdotte dal provvedimento non sembra produrre costi sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne l'articolo 5 della legge in questione si specifica che la normativa, avendo introdotto l'obbligo di indicazione di informazioni aggiuntive rispetto a quelle già contenute nelle tessere di riconoscimento, ha certamente richiesto un maggior impegno nella materiale predisposizione degli stessi che tuttavia non si ritiene abbia prodotto alcun apprezzabile costo aggiuntivo sui cittadini, sulle imprese nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

SEZIONE 3 – EFFETTI PRODOTTI

Si riportano i dati e gli effetti prodotti dall'applicazione della legge in argomento limitatamente agli articoli di seguito riportati:

Art. 3 - Le disposizioni in materia di tracciabilità producono l'effetto che gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici debbano utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane SpA, dedicati, anche non in via esclusiva, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la

piena tracciabilità delle operazioni. Tali obblighi non sembrano suscettibili di produrre nuovi costi per le imprese in quanto deve ritenersi che le stesse già siano titolari di servizi bancari di conto corrente in virtù dell'attività imprenditoriale che svolgono.

Art. 5 - L'introduzione dell'obbligo di precisare, nella tessera di riconoscimento, la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione, nonché, qualora si tratti di lavoratori autonomi, la denominazione del committente ha contribuito ad accrescere il livello di visibilità e regolarità della gestione dei rapporti di lavoro. La norma ha reso, infatti, di immediata evidenza informazioni che risultano particolarmente rilevanti non soltanto per esigenze di chiarezza e trasparenza a tutela dei soggetti direttamente coinvolti nello specifico contesto lavorativo ma anche per l'effettuazione degli accertamenti ispettivi, mirati a ricostruire l'organizzazione del lavoro ed ad analizzare la filiera degli appalti pubblici e privati con l'obiettivo di contrastare efficacemente il lavoro nero nonché il diffuso ricorso a forme fittizie e simulate di decentramento produttivo.

Art. 7 - Il Ministero della Giustizia ha evidenziato che non è disponibile il dato relativo al numero delle confische disposte ex art. 31 della legge n. 646 del 198, come modificato dall'art. 7 del provvedimento in questione, poiché risulta solo un dato aggregato.

Art. 8 - In merito alla disciplina sulle operazioni sotto copertura, il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno ha emanato due direttive volte a regolamentare, in modo univoco ed omogeneo rispetto a tutte le Forze di polizia, nel rispetto delle specificità ordinamentali, le speciali tecniche operative.

Con tali provvedimenti, tra l'altro, è stato individuato un preliminare momento autorizzatorio per la fase di avvio dell'operazione sotto copertura attribuendolo ai rispettivi organismi di vertice delle Forze di polizia, secondo l'appartenenza del personale di Polizia Giudiziaria impiegato, fermo restando, ovviamente, il presupposto atto dispositivo dell'Autorità giudiziaria procedente.

Art. 9 - Il Ministero della Giustizia, sulla base dei dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica, ha evidenziato che, in seguito alla modifica apportata, il numero dei procedimenti, aventi ad oggetto il reato previsto e punito dall'articolo 353 c.p., è progressivamente diminuito (nell'anno 2009 il numero dei procedimenti era di 229; nell'anno 2010 era di 195 e nell'anno 2011 era di 158); si può pertanto affermare, dunque, che la nuova previsione sanzionatoria ha avuto un effetto deterrente circa la commissione dell'illecito.

Art. 10 - Per quanto concerne il "*Delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente*" introdotto dall'art. 10, si evidenzia che nel periodo tra il 1° gennaio 2011 ed il 30 giugno 2013, sono stati avviati complessivamente n. 29 procedimenti penali e denunciati n. 189 soggetti.

Art. 11 - Il Ministero della Giustizia, sulla base dei dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica, ha riferito che, dall'entrata in vigore della legge n. 136/2010, il numero dei procedimenti in materia di traffico illecito di rifiuti è progressivamente aumentato (i procedimenti iscritti nell'anno 2009 erano 58; nell'anno 2010 n. 92 e nel 2011 n. 69). Si può, pertanto, affermare che, in seguito alla modifica procedurale introdotta, sia migliorata l'efficacia delle indagini per la repressione di tale fenomeno criminoso.

Il Ministero della Giustizia ha, altresì, evidenziato che non è, invece, disponibile il dato relativo al numero delle persone ammesse in via provvisoria allo speciale programma di protezione di cui all'art. 13, comma 1, del D.L. n. 82 del 1991 o alle speciali misure di protezione di cui ai successivi commi 4 e 5 per le quali si è utilizzata la modalità dell'esame a distanza.

Art. 13 - Come anticipato prima, in attuazione di questa disposizione è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio 30 giugno 2011 recante "*Stazione Unica Appaltante, in attuazione dell'articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 - Piano straordinario contro le mafie*" (G.U. 29 agosto 2011, n. 200).

Il Ministero dell'Interno ha, altresì, diramato alcune circolari finalizzate a sensibilizzare le amministrazioni, territoriali e statali, sull'istituzione delle locali SUA (circolare n. 11001/119/1/22 del 5 ottobre 2011) e ad avviare il monitoraggio territoriale sull'attuazione del D.P.C.M. 30 giugno 2011, recante modalità di promozione e di funzionamento delle SUA (circolare n. 11001/119/7/22 del 28 maggio 2012).

Al riguardo si evidenzia che nell'ambito dell'attività di approfondimento e consulenza nella specifica materia espletata dal Dipartimento Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno, sono state rilevate alcune difficoltà attuative, presumibilmente riconducibili alla natura volontaria dell'adesione alle SUA ed al valore elevato delle soglie.

E' stata, infine, rappresentata l'esigenza di coordinare le disposizioni in materia di Stazione unica appaltante con la sopravvenuta normativa di cui all'art. 23, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Tale disposizione, nell'introdurre il comma 3 - *bis* dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, stabilisce l'obbligo per i Comuni con popolazione non superiore a 5000 abitanti, di affidare ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni di cui all'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero l'obbligo di costituire un apposito accordo consortile tra gli stessi avvalendosi dei competenti uffici. In alternativa è prevista l'effettuazione degli acquisti attraverso gli strumenti elettronici gestiti da altre centrali di committenza di riferimento.

SEZIONE 4 – LIVELLO DI OSSERVANZA DELLE PRESCRIZIONI

In linea generale, si può affermare un buon livello di osservanza delle prescrizioni introdotte.

Con riferimento alla verifica dell'osservanza, da parte dei destinatari, delle prescrizioni contenute nell'articolo 5 della legge in questione, in base alla periodica rilevazione statistica effettuata dalla Direzione Generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, risulta che nel corso del 2011 sono stati contestati n. 676 illeciti amministrativi concernenti specifiche violazioni della disciplina in materia di tessere di riconoscimento e nel 2012 sono stati accertati n. 761 inadempimenti in materia.

SEZIONE 5 – CRITICITA'

In linea generale non sono state rilevate particolari criticità relativamente all'introduzione delle nuove disposizioni. Per alcune norme si rileva che il lasso di tempo trascorso dall'introduzione delle nuove disposizioni sia ancora troppo breve per una completa valutazione del loro impatto.

Per quanto concerne gli articoli 3 e 6 della legge in questione, le criticità rilevate a seguito della sua entrata in vigore sono state superate dalle disposizioni interpretative e modificative successivamente introdotte con l'emanazione del citato decreto-legge n. 187 del 2010. Tali criticità erano essenzialmente riconducibili alla mancata previsione di una disciplina transitoria, alle non univoche interpretazioni cui potevano dar luogo alcune espressioni terminologiche, alla non esclusività dell'utilizzo dei conti dedicati e agli strumenti di pagamento diversi dal bonifico consentiti. Si rileva, tuttavia, che, secondo quanto riferito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, alcune Amministrazioni, nell'applicazione dell'articolo in questione, hanno segnalato difficoltà per i pagamenti di modico ammontare. Difatti, la disciplina in questione sancisce il divieto di impiego del contante anche per il pagamento delle spese giornaliere di importo inferiore o uguale a 1.500,00 euro. La Ragioneria Generale dello Stato del predetto Ministero ha, inoltre, rappresentato l'opportunità di introdurre nell'ordinamento una norma che preveda, per le stazioni appaltanti, la possibilità di effettuare mediante i "fondi economici", stabiliti dai rispettivi ordinamenti amministrativo-contabili, pagamenti in contanti per le spese minute (con un limite massimo per ogni singola spesa che potrebbe essere fissato indicativamente in euro 500,00), fermo restando il divieto di artificioso frazionamento del servizio o della fornitura.

SEZIONE 6 – SINTESI DELLA VIR – CONCLUSIONI

i) Grado di raggiungimento delle finalità poste a base dell'adozione dell'intervento.

Il provvedimento ha consentito il pieno raggiungimento delle finalità poste a base dell'adozione dell'atto.

ii) Eventuale insorgenza di costi o effetti non previsti.

Non sono emersi elementi al riguardo.

iii) Eventuale opportunità di misure integrative e correttive con riferimento all'atto o alle circostanze di attuazione.

Nulla da segnalare.

ALLEGATI

1) Relazione AIR relativa al provvedimento in oggetto.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)**SEZIONE 1. CONTESTO E OBIETTIVI***A) Descrizione del quadro normativo vigente.*

La disciplina che regola l'assetto vigente in materia di contrasto alla mafia è contenuta, in via principale, nella legge 31 maggio 1965, n. 575, recante « Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere ».

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa e citazione delle relative fonti di informazione.

Il provvedimento adotta nuove misure e rafforza gli strumenti esistenti per colpire la mafia anche nei suoi interessi economici.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

Il testo in esame introduce l'innovativa disciplina della « revocazione » della confisca di prevenzione mancando, in materia, una specifica disciplina.

SEZIONE 2. PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Sui contenuti del provvedimento sono state effettuate consultazioni tra gli Uffici legislativi dei Ministeri proponenti e con gli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze.

SEZIONE 3. VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (« OPZIONE ZERO »)

La scelta dell'opzione zero comporterebbe l'impossibilità di raggiungere gli obiettivi fissati.

SEZIONE 4. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO

Non si ravvisano opzioni alternative, considerata l'urgenza e la necessità dell'intervento.

SEZIONE 5. GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA*A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.*

Il provvedimento non prevede azioni specifiche per il monitoraggio degli effetti derivanti dalla sua attuazione.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Non si ravvisano svantaggi ovvero elementi di criticità ai fini dell'adozione del provvedimento in esame.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti e indiretti.

Non sono previsti obblighi informativi specifici per i destinatari diretti e indiretti; il provvedimento sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

D) Comparazione con altre opzioni esaminate.

Non sono state prese in esame altre opzioni, attese l'urgenza e la necessità dell'intervento.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

L'attuazione del provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

SEZIONE 6. INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE

L'intervento normativo non ha effetti di alcun genere sul libero mercato e non influenza le attività di impresa o il sistema di competitività del Paese.

SEZIONE 7. MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO**A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.**

Sono soggetti attivi dell'intervento regolatorio i Ministeri dell'interno e della giustizia.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste azioni mirate per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento; il provvedimento sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il provvedimento non prevede azioni specifiche per il controllo e il monitoraggio degli effetti derivanti dalla sua attuazione.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione. Aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR.

Si prevede che il Governo possa adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, con cui viene conferita al Governo la delega per l'emanazione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché per l'emanazione di nuove disposizioni in materia di certificazioni antimafia, disposizioni integrative o correttive in tali materie.

VERIFICA DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (VIR)

Amministrazione responsabile dell'adozione dell'atto:

Ministero dell'Interno - Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Provvedimento normativo:

Decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151, "Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122"

(pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 22 settembre 2011, n. 221, entrato in vigore il 7 ottobre 2011)

Referenti dell'Amministrazione:

- Ing. Fabio Dattilo- Direttore centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero Interno;

- Ing. Claudio Mastrogiuseppe - Dirigente Area V della Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero Interno.

Aspetti introduttivi

a) Nell'AlR allegata al provvedimento normativo in argomento, è stato precisato che il Ministero dell'interno provvederà, con cadenza biennale, ad elaborare la VIR, nella quale saranno presi in considerazione prioritariamente i seguenti aspetti:

- semplificazione degli adempimenti;
- riduzione degli oneri a carico dei destinatari del regolamento;
- salvaguardia della pubblica incolumità;
- analisi costi-benefici.

È stato ivi rimarcato, altresì, che per l'elaborazione della VIR si utilizzeranno i risultati delle attività di monitoraggio e di controllo effettuate dagli organi competenti. In proposito, appare utile richiamare il necessario raccordo che deve intercorrere tra il Ministero dell'interno-Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della

difesa civile e il Dipartimento della funzione pubblica, quest'ultimo nella sua qualità di organo coordinatore delle attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, ai sensi del meccanismo del "taglia oneri amministrativi" di cui all'art. 25 del decreto legge n. 112/1998, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 133/1998.

b) Al d.P.R. 151/2011 sono state apportate modifiche con il decreto legge n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013. In particolare, con l'art. 8, comma 7, è stata estesa, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'applicabilità del regolamento anche agli stabilimenti soggetti alla presentazione del rapporto di sicurezza di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 334/1999 (dal cui ambito erano stati esclusi, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del d.P.R. 151/2011). Tale modifica -evidentemente finalizzata a uniformare i procedimenti relativi alla prevenzione incendi e quelli di controllo degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante- è in linea con il previsto trasferimento alle regioni dell'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti disposto dall'articolo 72 del d.lgs. n. 112/1998.

Si evidenzia altresì che, in virtù della duplice modifica recata dal decreto legge n. 83/2012 (art. 7, comma 2-bis), convertito con modificazioni dalla legge n. 134/2012 e dal decreto legge n. 69/2013 (art. 38, comma 2), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 98/2013 è stato prolungato, prima, da uno a due anni, poi, da due a tre anni (e quindi fino al 7 ottobre 2014) il termine per l'espletamento degli adempimenti prescritti dal regolamento a carico degli enti e dei privati responsabili delle nuove attività soggette alle visite e ai controlli di prevenzione incendi, esistenti alla data di pubblicazione del regolamento medesimo.

Questi stessi soggetti (enti e privati) sono stati esentati -ai sensi del comma 1 del citato art. 38 del decreto legge n. 69/2013, convertito in legge con modificazioni, dalla legge n. 98/2013- dalla presentazione dell'istanza preliminare di cui all'articolo 3 del d.P.R.n. 151/2011 in argomento, qualora siano già in possesso di atti abilitativi riguardanti anche la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio, rilasciati dalle competenti autorità.

SEZIONE 1 – Raggiungimento finalità

Le finalità poste alla base dell'atto normativo, corrispondenti agli obiettivi specificati nel paragrafo "Aspetti introduttivi" appena trattato, sono state conseguite in misura ottimale.

- Al raggiungimento dell'obiettivo della semplificazione degli adempimenti e della riduzione degli oneri amministrativi hanno contribuito:

- l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) volta a garantire l'avvio immediato dell'esercizio dell'attività all'atto della presentazione della prescritta documentazione, con conseguente riconfigurazione dei controlli del Dipartimento dei vigili del fuoco da attività ex-ante ad attività ex-post;
 - il raccordo dei procedimenti di prevenzione incendi con quelli in capo ad altri soggetti istituzionali, attraverso lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP), punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività produttiva;
 - l'introduzione del principio della proporzionalità dell'azione amministrativa in funzione del rischio derivante dalle attività soggette agli obblighi, attraverso la ripartizione delle medesime in tre categorie per le quali sono stati previsti procedimenti modulati;
 - l'esonero dalla presentazione dell'istanza preliminare (art. 3 del d.P.R. 151/2011) della valutazione del progetto per i soggetti già provvisti di idonei titoli abilitativi riguardanti la sussistenza dei requisiti antincendi, rilasciati dalle competenti autorità;
 - l'eliminazione della perizia giurata del professionista in fase di rinnovo del certificato di prevenzione incendi;
 - l'abolizione del registro dei controlli, manutenzione, informazione e formazione del personale, che duplica gli adempimenti già previsti dalla normativa di sicurezza nei luoghi di lavoro.
- L'obiettivo della salvaguardia della pubblica incolumità è stato raggiunto, innanzitutto, attraverso la certezza della tempistica di conclusione dei procedimenti sia per la valutazione dei progetti, sia per i controlli in loco. Esso è stato raggiunto, altresì, utilizzando le risorse umane, impegnate in precedenza nella valutazione dei progetti relativi alle attività a minor rischio di incendio, nel controllo in loco delle attività a maggior rischio di incendio. Per le citate attività a minor rischio, l'eliminazione del procedimento di valutazione dei progetti è stata compensata dalla previsione della presentazione dell'asseverazione da parte di professionisti specializzati unitamente al controllo ex post dei Vigili del Fuoco in loco.
- **Analisi costi-benefici** – Quanto ai costi sostenuti dall'Amministrazione, si rinvia alla Sezione 2. Quanto, invece, ai benefici conseguiti dalla medesima, si segnalano, in particolare, l'azzeramento dell'arretrato storico di istruttorie pendenti, il rispetto dei termini -normativamente previsti- di conclusione dei procedimenti, la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali impiegate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco..

SEZIONE 2 – Costi prodotti

Il provvedimento non ha prodotto nuovi o maggiori costi per le imprese e i cittadini destinatari, che hanno conseguito, anzi, significativi risparmi di spesa (si veda la Sezione 3 “Effetti prodotti”).

Quanto al Dipartimento dei vigili del fuoco, nel rispetto della clausola di neutralità finanziaria di cui all’art. 13 del d.P.R. 151/2011, non sono stati introdotti costi sull’organizzazione e il funzionamento delle relative strutture, le quali, ove si sia reso necessario, hanno provveduto ai propri adempimenti attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie in dotazione.

SEZIONE 3 – Effetti prodotti

Tra gli effetti positivi prodotti nel periodo di riferimento sui cittadini, sulle imprese, nonché sull’organizzazione e sul funzionamento dell’Amministrazione, si segnalano, in particolare:

- la sostanziale riduzione della tempistica per l’avvio dell’esercizio delle attività di impresa;
- la semplificazione della documentazione tecnica da presentare per l’avvio dei procedimenti amministrativi di prevenzione incendi;
- l’azzeramento dell’arretrato storico di istruttorie pendenti, stimato per l’anno 2011 in alcune migliaia di pratiche;
- il rispetto dei termini -normativamente previsti- di conclusione dei procedimenti in questione;
- la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali impiegate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con recupero di efficacia nei procedimenti istruttori e sviluppo dei rapporti con le altre istituzioni competenti.

Tali effetti positivi sono stati accresciuti dall’integrale digitalizzazione dei procedimenti in questione, realizzata nell’ambito del progetto “Prevenzione incendi on line”, che ha consentito all’utente di svolgere per via telematica tutta una serie di attività procedurali in precedenza particolarmente onerose.

L’insieme di tali effetti/misure ha prodotto come risultato finale una consistente riduzione degli oneri amministrativi delle imprese, stimata dagli Uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione in 650 milioni di euro annui, a fronte di un onere complessivo quantificato in 1,4 miliardi di euro annui (si vedano, in allegato, l’AIR e la tabella risparmi stimati MOA).

Un ulteriore effetto del regolamento è stato il mantenimento dei livelli di salvaguardia della pubblica incolumità (sul punto si veda quanto detto nella Sezione I).

SEZIONE 4 – Livello di osservanza delle prescrizioni

Si è registrato un elevato livello di osservanza delle prescrizioni della normativa da parte dei destinatari, in virtù delle semplificazioni apportate agli adempimenti prescritti e, inoltre, della sollecita emanazione dei provvedimenti attuativi del regolamento, che hanno fornito puntuali indicazioni sugli adempimenti medesimi.

SEZIONE 5 – Criticità

Nella fase attuativa del provvedimento, sono emersi sostanzialmente due aspetti problematici:

a) le reiterate istanze delle rappresentanze del mondo produttivo volte a differire il termine (7 ottobre 2012) fissato per l'espletamento degli adempimenti prescritti dal regolamento a carico degli enti e dei privati responsabili delle nuove attività soggette alle visite e ai controlli di prevenzione incendi, esistenti alla data di pubblicazione del regolamento medesimo;

b) la necessità, in relazione alle gallerie trans-europee, di armonizzare i controlli di prevenzione incendi effettuati dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi del regolamento in parola con i procedimenti di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in materia.

Il primo problema è stato superato attraverso un duplice intervento normativo di differimento della scadenza iniziale (si veda la lett. b), penultimo capoverso del paragrafo "Aspetti introduttivi").

Quanto alla seconda problematica, sono stati avviati e sono tuttora in corso contatti tra i due dicasteri coinvolti (Interno-Trasporti) per individuare e condividere una disciplina organica dei controlli sulle infrastrutture in argomento.

SEZIONE 6 – Sintesi della VIR – Conclusioni

a) Attraverso le misure/interventi descritti nella Sezione I, le finalità poste alla base dell'intervento regolatorio (semplificazione degli adempimenti, riduzione degli oneri a carico dei destinatari del regolamento, salvaguardia della pubblica incolumità) sono state raggiunte in misura ottimale;

b) non si ravvisa l'insorgenza di costi o effetti non previsti, fatto salvo quanto si dirà nella successiva lettera c);

c) sussiste l'esigenza di prevedere misure integrative per garantire l'armonizzazione delle attività di controllo per le gallerie transeuropee.

Al riguardo, si indicano, di seguito, gli indicatori presi a riferimento per la definizione della valutazione di impatto:

- percentuale di riduzione delle pratiche inevase arretrate;
- tempistica di conclusione dei procedimenti;
- grado di interesse e soddisfazione dei soggetti destinatari del provvedimento. Al riguardo, le rappresentanze delle categorie produttive (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato) e degli Ordini professionali nazionali, in occasione di pubblici incontri e nell'ambito di specifici Comitati tecnici, hanno manifestato interesse e soddisfazione per la portata innovativa del nuovo sistema procedimentale.

ALLEGATI:

1. Relazione AIR;
2. Piano di misurazione degli oneri amministrativi delle imprese (scheda MOA), 2008;
3. Tabella del Dipartimento della funzione pubblica ricapitolativa dei risparmi stimati MOA

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Schema di Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione incendi, a norma dell'articolo 49 comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Sezione I. Contesto e obiettivi

a) Sintetica descrizione del quadro di riferimento

L'intervento regolatorio nel dare attuazione anche all'art. 49, comma 4-quater del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, rinnova la disciplina dei procedimenti relativi alle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi, per la verifica delle condizioni di sicurezza antincendio, nell'ottica di una concreta semplificazione, pur salvaguardando i primari obiettivi di tutela della pubblica incolumità.

La proposta normativa, infatti, anche in considerazione dell'introduzione del principio della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 19 della legge 241/1990, novellato dal richiamato articolo 49 del decreto legge n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, snellisce la disciplina procedurale sulla base dei criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c) e d) del citato articolo 49, comma 4-quater, riducendo gli adempimenti amministrativi che gravano sui destinatari della presente regolazione.

Particolarmente rilevante è, inoltre, il raccordo con la disciplina dello sportello unico per le attività produttive, con la finalità di assicurare certezza e uniformità all'attuazione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160.

L'intervento si inserisce nel quadro dell'attuazione del "Piano per la semplificazione amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012" in coerenza con l'obiettivo, assunto in sede comunitaria della riduzione del 25% degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese e con lo "Small business Act" della Commissione Europea.

L'intervento regolatorio vuole sostituire la vigente disciplina in materia dettata dal decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998, n. 37.

b) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.

Il regolamento vigente non è conforme alle disposizioni innovative introdotte dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ed in particolare all'articolo 49, comma 4 bis, che ha previsto la segnalazione certificata di inizio attività, e al comma 4 quater del medesimo articolo che prevede la semplificazione e la riduzione degli adempimenti amministrativi.

c) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto normativo internazionale ed europeo.

Nell'ambito della misurazione degli oneri, coordinata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, in attuazione del "taglia oneri amministrativi" di cui all'articolo 25 del decreto legge 26 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133, in vista dell'obiettivo assunto in sede comunitaria di ridurre i costi amministrativi sulle PMI di almeno il 25% entro il 2012, sono stati stimati oneri in materia di prevenzione incendi pari a circa 1,4 miliardi di euro all'anno per le PMI.

La citata misurazione ha messo in evidenza: 1) l'onerosità per le piccole e medie imprese connessa all'assenza di proporzionalità degli adempimenti in relazione ai settori di attività e a rischio; 2) la presenza di ridondanze e sovrapposizioni nella documentazione tecnica richiesta; 3) la presenza di duplicazioni in relazione alle disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro; 4) l'onerosità della presentazione di istanze ed altre attestazioni nella modalità tradizionale cartacea.

La proposta normativa è volta a far fronte all'esigenza di pervenire all'applicazione della normativa in materia di snellimento delle procedure amministrative e di assicurare, nel contempo, che la prevenzione incendi, quale funzione di preminente interesse pubblico, possa garantire, pur nel mutato quadro normativo, secondo criteri applicativi uniformi sul territorio nazionale, gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente, in ogni ambito caratterizzato dall'esposizione al rischio di incendio, che costituiscono una delle missioni fondamentali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

d) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio e lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e degli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

L'obiettivo dell'intervento è quello di ridurre gli adempimenti e gli oneri amministrativi, assicurando un elevato livello di tutela della pubblica incolumità, attraverso l'introduzione di un criterio di proporzionalità al rischio.

Il provvedimento semplifica la disciplina procedurale sulla base dei criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c) e d) del citato articolo 49, comma 4-^{quater}, riducendo gli adempimenti amministrativi, che gravano sui destinatari della presente regolazione, secondo dati di fonte Eurostat, il 99,9 % delle imprese italiane.

In particolare l'intervento regolatorio, in attuazione del principio di proporzionalità, distingue le attività sottoposte ai controlli di prevenzione incendi in tre categorie, A B e C, elencate nell'allegato I allo schema di regolamento ed assoggettate ad una disciplina differenziata in relazione alla gravità di rischio.

La distinzione delle attività in tre diverse categorie, con una graduale riduzione degli adempimenti e degli oneri amministrativi relativi a ciascuna di esse, comporterà una differenziazione delle attività amministrative del Corpo Nazionale dei vigili del fuoco che implica, di per sé, il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione.

c) L'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

L'intervento normativo ha valenza per gli enti e i privati responsabili delle attività civili, commerciali, artigianali ed industriali individuate nell'allegato I del regolamento.

Sezione 2. Procedure di consultazione.

Sull'intervento regolatorio sono state consultate le organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL, CONFESAL, DIRSTAT, APVVF rappresentative del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco nonché acquisito il

parere del Comitato centrale tecnico scientifico, ai sensi degli articoli 16 e 21 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

Un'intensa attività di consultazione è stata svolta durante le attività di misurazione degli oneri amministrativi degli adempimenti in esame, nonché per l'elaborazione delle proposte di semplificazione e del Piano per la riduzione degli oneri amministrativi:

I principali obiettivi della consultazione sono stati i seguenti:

- a) Rilevazione delle criticità relative alla disciplina attuale, con particolare riguardo all'individuazione degli adempimenti amministrativi ritenuti più gravosi;
- b) Raccolta di informazioni necessarie alla stima degli oneri amministrativi;
- c) Raccolta di opinioni e suggerimenti volti ad individuare interventi di semplificazione.

Sono state consultate tutte le principali associazioni rappresentative delle imprese (Confindustria, Confartigianato, CNA, Confcommercio, Confesercenti e Casartigiani) attraverso la tecnica del focus group con esperti del settore, realizzati sulla base di questionari preventivamente inviati.

Sezione 3. Valutazione dell'opzione di non intervento ("Opzione zero").

In assenza dell'intervento regolatorio, l'attuazione della normativa di cui all'articolo 49, comma 4 bis del decreto legge n. 78/2010, che ha previsto la segnalazione certificata di inizio attività, e al comma 4 quater del medesimo articolo, che prevede la semplificazione e la riduzione degli adempimenti amministrativi lascerebbe inalterate le criticità descritte alla lettera c) della sezione 1 e creando non poche problematiche tecnico operative all'attività di prevenzione incendi svolta dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco con possibili riflessi negativi anche per i destinatari della normativa antincendi.

Sezione 4. Valutazioni delle opzioni alternative di intervento regolatorio.

L'opzione alternativa richiederebbe l'emanazione di una specifica norma finalizzata ad includere nella clausola di salvaguardia dei beni ed interessi

pubblici esclusi dall'applicazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), anche la pubblica incolumità, nei suoi aspetti di sicurezza pubblica e di prevenzione incendi, adottando su questa base una specifica regolamentazione di semplificazione.

Sezione 5. Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti

Il metodo utilizzato per la stima degli effetti del provvedimento è lo Standard Cost Model, tecnica di valutazione ordinariamente utilizzata dal Dipartimento per la funzione pubblica al fine di stimare il carico burocratico sulle imprese.

La misurazione degli oneri amministrativi (MOA) rappresenta una delle novità più rilevanti nel panorama internazionale e comunitario delle politiche di semplificazione ed è utilizzata, a livello internazionale, da 29 paesi. Si tratta di un metodo nuovo per semplificare che consente di individuare in modo sistematico gli adempimenti più costosi, ripetitivi o obsoleti da tagliare o da semplificare.

In Italia le attività di misurazione sono realizzate dalla task-force MOA dell'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, con l'assistenza tecnica dell'ISTAT e del Formez, sulla base della metodologia indicata dalla Commissione europea (lo EU Standard Cost Model). In particolare sono misurati i cosiddetti oneri amministrativi e cioè i costi sostenuti dalle imprese per produrre, elaborare e trasmettere informazioni e documenti alla pubblica amministrazione: ad esempio moduli da compilare, documentazione da presentare, dichiarazioni e comunicazioni da effettuare. Sono esclusi dalla misurazione tasse e diritti.

Per ciascuna area di regolazione, vengono individuate le procedure a "maggiore impatto" sulle imprese, tenendo conto delle indicazioni delle associazioni imprenditoriali. Per ogni procedura vengono individuati in modo dettagliato tutti gli adempimenti e le attività amministrative a cui sono tenute le imprese. Tale attività consiste nella ricognizione della normativa vigente, nel confronto con le previsioni della disciplina comunitaria per individuare gli adempimenti di competenza statale, nella analisi della modulistica, nell'individuazione delle imprese obbligate e nella identificazione delle modalità di adempimento, etc. Su tale base vengono predisposti questionari per la rilevazione molto dettagliati, che prendono in considerazione tutte le attività amministrative che l'impresa

deve effettuare per ottemperare agli adempimenti oggetto di misurazione.

I costi vengono rilevati con tecniche diverse in base alla dimensione delle imprese: 1) focus group con associazioni imprenditoriali e professionisti per le imprese fino a 5 dipendenti; 2) indagini campionarie telefoniche e dirette sulle imprese tra 5 e 249 addetti realizzate dall'ISTAT.

Gli oneri amministrativi sono stimati sulla base del costo medio (costi interni del personale impiegato e costi esterni per consulenti e intermediari) che le imprese sostengono per svolgere ogni attività amministrativa moltiplicato per il numero di volte in cui, ogni anno, l'attività è svolta e per il numero di imprese coinvolte. Le stime sono indicative dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione: nonostante siano basate su campioni di imprese (40-50 imprese) dieci volte superiori a quelli utilizzati dagli altri paesi (4-5 imprese).

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

I vantaggi dell'opzione prescelta consistono nella semplificazione degli adempimenti e nella riduzione degli oneri a carico dei destinatari del regolamento, coniugate alla salvaguardia della pubblica incolumità.

La nuova disciplina, sulla base del principio di proporzionalità al rischio, coniuga semplificazione e riduzione degli oneri burocratici, riduzione e certezza dei tempi con la tutela della pubblica incolumità. Il complesso degli interventi di semplificazione previsti dallo schema di regolamento produrrà un risparmio stimato in circa 650 milioni di euro all'anno, pari al 46% dei costi. In particolare si prevede: 1) la semplificazione del rinnovo del certificato di prevenzione incendi, che nella nuova disciplina è sostituito da una attestazione di conformità, con contestuale eliminazione del giuramento della perizia; 2) l'eliminazione delle duplicazioni dei registri con quelli previsti dal Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni; 3) l'informatizzazione delle procedure per le imprese assicurata dal coordinamento con la disciplina dello sportello unico per le attività produttive; 4) la differenziazione, in relazione alle esigenze di tutela degli interessi pubblici, degli adempimenti connessi alla valutazione dei progetti: per le attività di cui alla lettera A dell'allegato I, che sono soggette a norme tecniche e, sulla base delle evidenze statistiche, non sono suscettibili di provocare rischi significativi per la pubblica incolumità, non

è più previsto il parere di conformità. I progetti relativi a tali attività sono presentati contestualmente alla segnalazione certificata di inizio attività. L'intervento regolatorio non presenta svantaggi o rischi per la pubblica incolumità.

C) La puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI) ovvero tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche.

L'intervento regolatorio non prevede ulteriori obblighi informativi rispetto alla normativa vigente.

D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate

La comparazione dell'intervento regolatorio prescelto, rispetto alle possibili alternative, è stata effettuata tenendo conto degli obiettivi di riduzione degli oneri, dell'introduzione del criterio di proporzionalità della necessità della coerente attuazione delle disposizioni di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e in accordo con la disciplina dello sportello unico per le attività produttive.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio

Sono previste una serie di iniziative e di attività informative a favore dei soggetti destinatari del provvedimento nonché del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Le pubbliche amministrazioni sono in grado di operare a tal fine con le strutture già esistenti, non vi sono oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Quanto alle imprese interessate esse, nel corso delle consultazioni, hanno garantito la loro idoneità e preparazione per l'attuazione immediata delle nuove procedure.

Sezione 6. Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

L'adozione di una disciplina improntata alla semplificazione amministrativa e alla riduzione degli oneri a carico dei soggetti destinatari potrà avere, come effetto indiretto, ricadute positive per il sistema Paese in termini di competitività, atteso che, nell'ambito della prevenzione incendi, l'attività dei Vigili del Fuoco non va intesa solo in termini prescrittivi e di controllo ma anche quale fattore positivo di sviluppo delle attività economiche in condizioni di sicurezza. Il complesso degli interventi di semplificazione previsti dall'intervento regolatorio produrrà un risparmio stimato in circa 650 milioni di euro all'anno a carico delle PMI, pari al 46% dei costi.

Sezione 7. Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione.

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

E' soggetto attivo dell'intervento regolatorio il Ministro dell'interno, che si avvale del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

B) Le eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento

Oltre alla prescritta pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, si procederà alla pubblicazione del regolamento sui siti istituzionali; verranno, inoltre, diramate apposite circolari esplicative. Inoltre sono previste iniziative di pubblicizzazione dell'intervento anche attraverso la partecipazione attiva delle associazioni imprenditoriali.

C) Strumenti di controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo e il monitoraggio saranno svolti dalle esistenti strutture del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica e secondo le procedure già adottate.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre alla VIR.

Il Ministero dell'interno provvederà, con cadenza biennale, ad elaborare la prevista VIR nella quale saranno presi in considerazione prioritariamente i seguenti aspetti: semplificazione degli adempimenti, riduzione degli oneri a

carico dei destinatari del regolamento, salvaguardia della pubblica incolumità, analisi costi - benefici.

Per effettuare tale elaborazione si utilizzeranno i risultati delle attività di monitoraggio e di controllo effettuate dagli organi competenti.

Qualora dalla Vir emergano problematiche operative sarà valutata l'opportunità di interventi correttivi o integrativi in via regolamentare.



Governo Italiano

Ministero del Tesoro e delle Finanze

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

[Home](#)

[Contatti](#)

[Mappa del sito](#)

Cerca:

Vai:

Chi è chi
Il Ministro
Il Sottosegretario
Staff del Ministro
Consiglieri consulenti ed esperti
Storia di Palazzo Vidoni
La struttura
Funzione pubblica
Unità semplificazione
Anticorruzione
Decreto legislativo 33/2013
Amministrazione trasparente
Scadenario obblighi PA
Linee guida siti web PA
Linee guida e Vademecum
Usabilità siti web PA
Politiche per l'usabilità
Protocollo eGLU 1.0
Servizi
URP
PEC - Posta elettronica certificata
Come fare per - Oneri introdotti ed eliminati
Concorsi e Bandi di gara
Pubblicazioni
Forum
Link
AgID
ARAN
ANAC
Comitato Garanti
COMLIV

Ti trovi in: **Home** : **semplifica-italia** :

Tab. Risparmi MOA

Avolta

Tabella Risparmi Stimati MOA

Settore	Oneri Amm.vi (mld di euro)	Misure adottate	Risparmi (mld di euro)
Lavoro e Previdenza	9,94	Piano di riduzione Legge n. 133/2008	4,78
Prevenzione incendi	1,41	Piano di riduzione Regolamento di semplificazione per le PMI (D.P.R. n. 151/2011)	0,65
Paesaggio e Beni Culturali	0,62	Piano di riduzione Regolamento interventi di lieve entità (D.P.R. n. 139/2010)	0,17
Ambiente	3,41	Regolamento di semplificazione per le PMI (D.P.R. n. 227/2011) Decreto "Semplifica Italia" (D.L. n. 5/2012 convertito, con modificazioni, in legge n. 35/2012)	0,97
Fisco	2,76	Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate (circolare n. 1/E del 25 gennaio 2011)	0,46
Privacy	2,59	Decreto "Sviluppo" (D.L. n. 70/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 106/2011) Decreto "Semplifica Italia" (D.L. n. 5/2012 convertito, con modificazioni, in legge n. 35/2012)	0,92

EIPA**Elenco Siti tematici****FormezPA****ISTAT****SNA****Audiovisivi****Audizione parlamentare
Ministro Madia 2/4/2014
(link esterno)****Archivio 2013****Archivio 2012****Seguici su****Valuta questo sito
Rispondi
al questionario**

Settore	Oneri Amm.vi (mil di euro)	Misure adottate	Risparmi (mil di euro)
Appalti	1,21	Decreto "Sviluppo" (D.L. n. 70/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 106/2011) Decreto "Semplifica Italia" (D.L. n. 5/2012 convertito, con modificazioni, in legge n. 35/2012)	0,30
Sicurezza sul lavoro	4,60	Decreto legge "del Fare" n.69/2013	
Edilizia	4,44	Decreto legge n.83/2012 (convertito, con modificazioni, in legge 134/2012) Decreto legge "del Fare" n.69/2013	0,74
Totale	30,98		8,99 (29% dei costi)

Torna indietro >**Privacy****Note legali****Contatti****Responsabile procedimento pubblicazione****Dati monitoraggio****RSS**

MISURAZIONE ONERI AMMINISTRATIVI

**PIANO DI MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI
DELLE IMPRESE
(ANNO 2007)**

Scheda MOA

Prevenzione incendi

Roma, 2 Aprile 2008

PAGINA BIANCA

INDICE**PREMESSA****1. NORMATIVA OGGETTO DELLA MISURAZIONE**

1.1 Descrizione della normativa in esame e delle sue finalità

2. MAPPATURA DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI**3. CONSULTAZIONI**

3.1 Mappatura degli OI

3.2 Verifica del questionario di rilevazione

3.3 Stima degli oneri amministrativi per le imprese con meno di 5 addetti.

4. STIME DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

4.1 Scelte metodologiche

4.1.1 Rilevazione diretta per la stima degli oneri delle imprese da 5 a 249 addetti

4.1.2 Rilevazione tramite *expert assessment* degli oneri relativi alle microimprese

4.2 Sintesi dei risultati della misurazione

ALLEGATO

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il Governo italiano ha deciso di imprimere alla politica di semplificazione un cambio di orientamento, in linea con le migliori pratiche emerse in ambito internazionale e con gli indirizzi strategici definiti e concordati in sede europea (conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di Migliore Regolazione e "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea", predisposto dalla Commissione a gennaio 2007). Gli interventi di semplificazione vanno, in particolare, mirati a una significativa riduzione degli "oneri amministrativi" che gravano sulle imprese e sui cittadini, nonché al contenimento dei costi dell'Amministrazione, anche attraverso un più efficiente impiego delle risorse umane e strumentali disponibili.

La Misurazione degli Oneri Amministrativi nella Prevenzione Incendi e il PAS 2007

La misurazione degli oneri amministrativi in alcune aree prioritarie della normativa che disciplina l'attività di impresa è, quindi, una delle principali azioni sulle quali si concentra la strategia italiana, così come prevede il Piano d'Azione per la Semplificazione per il 2007 (PAS 2007). In questo contesto, è stata prevista una attività di misurazione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, derivanti dalla normativa statale in una serie di settori.

Nei casi in esame, la misurazione è stata eseguita sulla normativa statale dell'area prevenzione incendi.

La metodologia

La metodologia di misurazione utilizzata è quella dello *EU Standard Cost Model*, il metodo adottato dalla Commissione Europea sulla base delle esperienze di applicazione dello *Standard Cost Model* (SCM) condotte in alcuni Paesi europei. Tale metodo prevede la misurazione degli "oneri amministrativi", stimando il costo di singoli obblighi informativi [OI] ("*Information Obligations*") imposti dalla normativa, per lo più attraverso interviste a un limitato campione di imprese.

Gli OI consistono in tutti quegli obblighi posti a carico delle imprese e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi e/o alle autorità pubbliche. È importante sottolineare che, sulla base della metodologia SCM, la misurazione si concentra sugli "oneri amministrativi" che rappresentano un sotto-insieme, in molte occasioni molto rilevante, dei costi amministrativi. La misurazione, infatti, è mirata a stimare quei costi che l'impresa non sosterebbe se non vi fosse un obbligo imposto da una specifica disposizione di legge, ed è incentrata su un concetto di "onere amministrativo", per il quale la regolazione causa un

anomalo fastidio e una distrazione non giustificabile dalle normali attività di impresa¹. La misurazione riguarda le attività amministrative elementari nelle quali è possibile scomporre ciascun obbligo informativo.

Vale sottolineare che lo SCM è comunemente utilizzato a livello europeo quale strumento operativo per la misurazione e il calcolo degli oneri amministrativi, con una forte base pragmatica. In conseguenza di ciò, le stime effettuate hanno carattere indicativo in ragione del fatto che le tecniche di indagine SCM prevedono che sia intervistato un numero molto limitato di imprese. Vale la pena sottolineare che le tecniche di rilevazione utilizzate nel caso italiano accrescono l'affidabilità delle stime, rispetto a quelle degli altri Paesi, in quanto esse sono basate su campioni di dimensioni relativamente più grandi. Inoltre, va ricordato che la metodologia SCM si riferisce ai soli oneri e cioè ai soli svantaggi/costi informativi e non anche ai vantaggi/benefici complessivi, riconducibili alla regolazione oggetto di misurazione. Infatti, la misurazione è volta a individuare quali oneri amministrativi risultino eccessivi rispetto alle finalità della normativa stessa e a individuare, su questa base, proposte di semplificazione. Altresì, la misurazione non dà conto dei tempi d'attesa che l'amministrazione impone *de facto* alle imprese e che sovente costituiscono un vero e proprio onere implicito alla normale attività dell'impresa.

Il processo MOA

L'individuazione nel Piano d'Azione per la Semplificazione delle aree prioritarie oggetto della misurazione costituisce la premessa essenziale dell'attività MOA. Il passo successivo consiste nella ricognizione della normativa vigente in ciascuno dei settori di regolazione individuati.

L'obiettivo dello *screening* delle norme è identificare tutti gli obblighi informativi rilevanti e sistematizzarli all'interno di una mappatura, in cui per ciascun OI vengono segnalati: le fonti dell'obbligo; i soggetti obbligati; l'oggetto dell'OI; le modalità di adempimento; la frequenza con cui le imprese sono tenute ad adempiere all'OI.

Una volta verificata la validità e la completezza della mappatura con le amministrazioni di settore, si procede alla consultazione delle associazioni delle categorie produttive per selezionare gli OI, considerati più onerosi dalle imprese, sui quali ritengono necessario e prioritario un intervento di semplificazione.

Sulla base della mappatura così definita, viene costruito un questionario da somministrare ad un campione di imprese per stimare il costo di ciascun obbligo informativo. La leggibilità e la correttezza sia formale che contenutistica del questionario vengono testate tramite un *focus group* a cui prendono parte i rappresentanti delle imprese ed i professionisti ed esperti che assistono le imprese nell'adempiere gli OI in oggetto.

¹ Secondo la "Action programme for Reducing Administrative Burden in the EU" della Commissione europea, "unnecessary and disproportionate administrative burdens can have a real economic impact. They are also seen as an irritant and a distraction for business".

La domanda in carta bollata per la richiesta di un esame preventivo del progetto o per il rilascio del certificato di prevenzione incendi va corredata da una documentazione tecnica (sia grafica che descrittiva) dei luoghi, delle lavorazioni effettuate, dei materiali depositati e dei provvedimenti che si intendono adottare, nonché delle eventuali certificazioni attestanti particolari requisiti per impianti, materiali, strutture, ecc. rilasciate da tecnici abilitati. Il servizio di prevenzione incendi viene reso a pagamento.

Il D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37 ("Regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi alla prevenzione incendi") ed il D.M. 4 maggio 1998 ("Disposizioni relative alle modalità di presentazione ed al contenuto delle domande per l'avvio dei procedimenti di prevenzione incendi, nonché all'uniformità dei connessi servizi resi dai comandi provinciali dei Vigili del fuoco") disciplinano le menzionate procedure di controllo, specificando anche i documenti richiesti. Alcune previsioni rilevanti in questa area sono delineate anche dal D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 ("Attuazione delle direttive CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro") e dal D.M. 10 marzo 1998 ("Criteri generali di sicurezza antincendio e per la gestione dell'emergenza nei luoghi di lavoro").

2. MAPPATURA DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI

La normativa oggetto della misurazione prevede una serie di "obblighi informativi" (di seguito OI). La seguente mappatura degli OI è stata oggetto di verifica da parte dell'amministrazione di settore (Ministero dell'Interno) ed è il risultato del confronto con le associazioni di categoria delle imprese interessate.

La mappatura include sette obblighi informativi:

- generati da norme vigenti al 31/12/2006;
- con esclusione di quelli che interessano settori economici di limitata entità;
- con esclusione di quelli che riproducono corrispondenti obblighi di fonte comunitaria e di quelli che costituiscono attuazione della normativa comunitaria oggetto del programma U.E. di riduzione degli oneri amministrativi;
- con esclusione di quelli contenuti in normativa destinata ad essere modificata da norme in avanzato stadio di elaborazione;
- divisi in due livelli di onerosità per le imprese (alta/media) sulla base dell'esame congiunto con rappresentanti di Confindustria, Confartigianato e C.N.A.

Per ogni obbligo informativo sono indicati:

- la specifica disposizione normativa da cui essi derivano;
- i soggetti obbligati;
- l'autorità competente;
- una sintesi dell'oggetto dell'OI;
- la frequenza con cui ogni obbligo informativo deve essere adempiuto;
- la relazione con i corrispondenti obblighi stabiliti in sede comunitaria (ove esistenti).

A. OBBLIGHI INFORMATIVI AD ALTA ONEROSITA'

OI n. 1: Richiesta di parere di conformità antincendio

- **Fonte:** art. 2, D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37; D.M. 9 maggio 2007; artt. 14, comma 2, 16 e 23, D.lgs. 8 marzo 2006, n. 139; D.M. Interno 16 febbraio 1982 e modifiche successive; D.M. Interno 4 maggio 1998; D.M. 3 febbraio 2006; Circolare M. Interno 2 giugno 1999.

- **Soggetti obbligati:** i responsabili di attività elencate nell'allegato 1 al d.m. 16 febbraio 1982.

- **Autorità competente:** Comando provinciale dei Vigili del fuoco.

- **Oggetto dell'obbligo informativo:** istanza al Comando provinciale dei vigili del fuoco in duplice copia di cui una in bolla o tramite lo sportello unico per le attività produttive ove istituito.

La presentazione dell'istanza è all'origine delle seguenti attività:

- o compilazione dell'istanza contenente generalità e domicilio del richiedente o del legale rappresentante, attività principale e secondarie interessate dal progetto, ubicazione prevista;
 - o presentazione dell'istanza;
 - o compilazione della scheda informativa relativa all'attività soggetta a controllo;
 - o stesura della relazione tecnica, in ordine all'osservanza dei criteri generali di sicurezza antincendio;
 - o produzione degli elaborati grafici (planimetria generale in scala, piante in scala, sezioni ed eventuali prospetti degli edifici);
 - o stesura del progetto finale;
 - o attestato del versamento su conto corrente postale;
 - o eventuali contatti e chiarimenti rivolti alla p.a. in vista dell'ottenimento del parere;
 - o archiviazione del parere e della documentazione connessa.
- **Frequenza:** prima dell'inizio delle attività ed in occasione di modifiche delle strutture o degli impianti o delle condizioni di esercizio che comportino un'alterazione delle preesistenti condizioni di sicurezza antincendio.

OI n. 2: Certificato di prevenzione incendi

- **Fonte:** art. 3, D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37; art. 16, D.lgs. 8 marzo 2006, n. 139; D.M. Interno 16 febbraio 1982 e modifiche successive; art. 2 e allegato II d.m. Interno 4 maggio 1998; art. 16, comma 4, d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139; D.M. 3 febbraio 2006.

- **Soggetti obbligati:** i soggetti responsabili di attività elencate in allegato I al d.m. 16 febbraio 1982.

- **Autorità competente:** Comando provinciale dei Vigili del fuoco.

- **Oggetto dell'obbligo informativo:** presentazione di domanda di sopralluogo in duplice copia, di cui una in bollo, al Comando provinciale dei vigili del fuoco (che verifica la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio).

La domanda di sopralluogo è all'origine delle seguenti attività:

- o compilazione dell'istanza contenente generalità e domicilio del richiedente o del legale rappresentante, attività principale e secondarie interessate dal progetto, estremi per l'approvazione del progetto e copia del parere di conformità;
- o presentazione della domanda di certificato;
- o stesura della certificazione di resistenza al fuoco relativa agli elementi strutturali portanti e/o separanti;
- o stesura della dichiarazione di corrispondenza dell'elemento in opera con quello certificato;
- o stesura dei rapporti di prova e relazioni di calcolo;
- o compilazione dichiarazione di installazione;
- o stesura della dichiarazione di conformità, a cura dell'installatore;
- o attestato del versamento su conto corrente postale;

- o eventuali contatti e chiarimenti rivolti alla p.a. in vista dell'ottenimento del certificato di prevenzione.

- **Frequenza:** completate le opere prima dell'inizio dell'attività e quando vi sono modifiche di lavorazione o di strutture, nei casi di nuova destinazione dei locali o di variazioni qualitative e quantitative delle sostanze pericolose esistenti negli stabilimenti o depositi e ogni qualvolta sopraggiunga una modifica delle condizioni di sicurezza precedentemente accertate.

B. OBBLIGHI INFORMATIVI A MEDIA ONEROSITA'

OI n. 3: Rinnovo del certificato di prevenzione incendi

- **Fonte:** art. 4, D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37; D.M. Interno 16 febbraio 1982; art. 4 e allegato IV, D.M. Interno 4 maggio 1998; D.M. 9 maggio 2007; art. 16, comma 7, D.lgs. 8 marzo 2006, n. 139.

- **Soggetti obbligati:** i soggetti responsabili di attività elencate in allegato 1 al D.M. 16 febbraio 1982.

- **Autorità competente:** Comando provinciale dei Vigili del fuoco.

- **Oggetto dell'obbligo informativo:** presentazione di apposita istanza al Comando provinciale dei Vigili del fuoco competente per territorio di domanda in duplice copia di cui una in bollo.

La domanda è all'origine delle seguenti attività:

- o compilazione della istanza di rinnovo del certificato;
- o presentazione della stessa istanza e copia del certificato in scadenza;
- o presentazione dell'attestazione di immutata situazione originaria;
- o compilazione della perizia giurata attestante l'efficienza dei dispositivi, impianti e sistemi;
- o attestato di versamento su conto corrente postale;
- o eventuali contatti e chiarimenti rivolti alla p.a. in vista ottenimento del rinnovo;
- o schedatura ed archiviazione.

- **Frequenza:** prima del termine del periodo di durata del certificato di prevenzione incendi indicata nel d.m. 16 febbraio 1982 in allegato 1 (la durata dovrà essere definita con regolamento governativo).

OI n. 4: Registro di controlli, manutenzione, informazione e formazione del personale

- **Fonte:** art. 5, D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37.

- **Soggetti obbligati:** il responsabile delle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi.

- **Autorità competente:** Comando provinciale dei Vigili del fuoco.

- **Oggetto dell'obbligo informativo:** redazione e aggiornamento di un registro da rendere disponibile ai fini dei controlli di competenza del Comando dei Vigili del fuoco.

L'adempimento di tale obbligo comporta l'espletamento delle seguenti attività: annotazione dei controlli, verifiche, interventi di manutenzione,

informazione e formazione del personale dipendente effettuati (la formazione obbligatoria ha ad oggetto i rischi di incendio connessi alla specifica attività, le misure di prevenzione e protezione adottate, le precauzioni da osservare per evitare l'insorgere di un incendio e le procedure da attuare in caso di incendio). In particolare:

- o redazione e aggiornamento del registro;
- o annotazione controlli e verifiche;
- o Interventi di manutenzione;
- o informazione e formazione del personale.

• **Frequenza:** costante aggiornamento nel corso dell'esercizio di attività soggette a controlli di prevenzione incendi.

OI n. 5: Dichiarazione di inizio attività

• **Fonte:** art. 3, D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37; D.M. Interno 16 febbraio 1982; art. 3 e allegato III, D.M. Interno 4 maggio 1998; D.M. Interno 9 maggio 2007 (in eventuale alternativa a quanto previsto dal D.M. Interno 4 maggio 1998).

• **Soggetti obbligati:** i soggetti interessati, in attesa del sopralluogo per il rilascio del certificato di prevenzione incendi.

• **Autorità competente:** Comando provinciale dei Vigili del fuoco.

• **Oggetto dell'obbligo informativo:** presentazione al Comando dei Vigili del fuoco di una dichiarazione di inizio dell'attività utilizzando l'apposito modulo allegato al D.M. 4 maggio 1998.

La dichiarazione è all'origine delle seguenti attività:

- o compilazione modulo domanda;
- o certificazione conformità del progetto e rispetto delle norme di sicurezza;
- o dichiarazione impegno a mantenere i meccanismi di sicurezza;
- o formazione del personale;
- o compilazione registro controlli;
- o avviamento delle procedure per il rilascio del parere in caso di modifiche;
- o archiviazione documentazione.

• **Frequenza:** completate le opere e prima del rilascio del certificato di prevenzione incendi.

OI n. 6: Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendio

• **Fonte:** art. 6, D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37; D.M. Interno 9 maggio 2007 (in eventuale alternativa a quanto previsto dal D.M. Interno 4 maggio 1998).

• **Soggetti obbligati:** i soggetti responsabili di attività soggette a controlli di prevenzione incendi.

• **Autorità competente:** Comando provinciale dei Vigili del fuoco.

3. CONSULTAZIONI

Il processo di misurazione è fortemente basato su di una specifica attività di consultazione degli *stakeholders*, finalizzata all'acquisizione e verifica delle informazioni, che si è svolta in 3 fasi del processo MOA illustrato in Figura 1.

3.1 Mappatura degli OI

➤ Soggetti consultati

In questa fase sono stati consultati i rappresentanti delle seguenti associazioni di categoria: Confindustria, Confartigianato, CNA. Una mappatura provvisoria degli obblighi informativi predisposta dalla Task Force MOA e approvata preventivamente dal Ministero dell'Interno è stata sottoposta nel dettaglio al vaglio delle associazioni. La consultazione è stata finalizzata sia a verificare la completezza della mappatura e la corretta individuazione delle attività amministrative elementari relative a ciascun obbligo informativo; sia a determinare la rilevanza degli obblighi informativi mappati in termini di maggiore/minore onerosità degli stessi.

➤ Modalità di consultazione adottata

La consultazione è avvenuta attraverso un incontro con i rappresentanti delle suddette associazioni, accompagnati dai rispettivi consulenti ed esperti della materia oggetto di misurazione. Gli obblighi informativi censiti sono stati sottoposti ad esame analitico e classificati in una scala di onerosità complessiva per determinare le priorità di misurazione.

➤ Sintesi dei risultati

Sulla base della consultazione è stata verificata e – laddove necessario – precisata la mappatura degli OI. La mappatura elaborata dagli esperti è stata giudicata congruente con l'esperienza delle imprese e completa. Inoltre, ad ogni OI è stato assegnato un giudizio di "priorità" basato sulle seguenti variabili: la popolazione di imprese coinvolte, la frequenza dell'obbligo informativo ed il "peso" dell'OI in termini di costo/tempo per le imprese. Oggetto della misurazione sono stati solo gli OI giudicati ad "alta e media onerosità" (cfr. mappatura par. 2).

3.2 Verifica del questionario di rilevazione

➤ Soggetti consultati

Una volta elaborato, il questionario di rilevazione degli oneri amministrativi, è stato sottoposto alla valutazione dei tecnici ed esperti. In considerazione della natura fortemente tecnica degli obblighi informativi considerati, gli esperti sono stati individuati tramite l'estrazione dallo speciale elenco di

- **Oggetto dell'obbligo informativo:** domanda in triplice copia di cui una in bollo da indirizzare al comando provinciale dei Vigili del fuoco competente per territorio.

La presentazione dell'istanza è all'origine delle seguenti attività:

- o compilazione della istanza di deroga (generalità e domicilio del richiedente o del legale, specificazione attività principale e secondarie oggetto della richiesta di deroga, disposizioni normative a cui si intende derogare, documentazione tecnica in triplice copia di cui all'OI n. 1);
- o presentazione dell'istanza;
- o presentazione in tre copie;
- o integrazione della documentazione precedente;
- o attestato del versamento su conto corrente;
- o eventuali contatti e chiarimenti rivolti alla p.a. in vista dell'ottenimento della deroga;
- o schedatura ed archiviazione.

- **Frequenza:** una volta, nelle ipotesi in cui gli insediamenti o gli impianti sottoposti a controllo di prevenzione e le attività ivi svolte presentino caratteristiche tali da non consentire l'integrale osservanza della normativa vigente.

OI n. 7: Documentazione della designazione dell'addetto alla prevenzione incendi

- **Fonte:** art. 4, comma 5, lett. a), D.lgs. n. 626/94; art. 2, comma 2, art. 6, D.M. 10 marzo 1998.

- **Soggetti obbligati:** il datore di lavoro.

- **Oggetto dell'obbligo informativo:** obbligo di tenere a disposizione una dichiarazione della nomina dell'incaricato dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi per gli eventuali controlli pubblici:

- o redazione del documento di nomina da parte del datore di lavoro;
- o archiviazione.

Relazione con i corrispondenti obblighi stabiliti in sede comunitaria: l'obbligo in oggetto costituisce mera attuazione della normativa comunitaria di cui alla direttiva 89/391/CEE.

professionisti abilitati tenuto presso il Ministero dell'Interno. Hanno partecipato al *focus group* cinque professionisti. Inoltre, due rappresentanti dello stesso Ministero dell'Interno sono stati invitati a titolo di osservatori.

➤ *Modalità di consultazione adottata*

Il questionario è stato discusso ed analizzato in ogni sua parte nel corso di un *focus group*. Inoltre, una serie di precisazioni ed osservazioni sono pervenute successivamente tramite *e-mail*.

➤ *Sintesi dei risultati*

La stesura originale del questionario è risultata più che adeguata a fornire un quadro dettagliato degli obblighi informativi e delle attività amministrative elementari che compongono gli OI. Il consenso generale emerso è stato, però, che le informazioni richieste erano eccessivamente dettagliate e che gli stessi professionisti non sarebbero stati in grado di definire i costi per ogni singola voce identificata. Considerando la natura tecnica degli obblighi informativi censiti, ci si poteva aspettare una ancor minore capacità delle imprese di identificare gli obblighi informativi al livello di disaggregazione ipotizzato. Ciò ha comportato una definizione del questionario ad un livello di aggregazione maggiore di quanto originariamente programmato senza peraltro perdere il livello di dettaglio essenziale. Non sono risultate attività amministrative mancanti dalla mappatura e quindi dal questionario.

3.3 Stima degli oneri amministrativi per le imprese con meno di 5 addetti

➤ *Soggetti consultati*

Sono stati consultati consulenti esperti della materia della prevenzione incendi individuati dallo speciale elenco di professionisti presso il Ministero dell'Interno.

➤ *Modalità di consultazione adottata*

È stato effettuato un *expert focus group* con l'obiettivo di giungere alla stima degli oneri amministrativi per le imprese con meno di 5 addetti (escluse dalla rilevazione Istat) attraverso la valutazione degli esperti (*expert assessment*). Ad ogni partecipante è stato chiesto di indicare gli oneri associati agli obblighi informativi considerati ed alle relative attività amministrative elementari. Nel dettaglio, i consulenti hanno indicato gli importi aggregati per la gestione delle fasi 'tipicamente' esternalizzate di ogni procedura e fornito una suddivisione percentuale della quota di onere che le singole attività amministrative elementari spiegano. Gli importi determinati su questa base rappresentano un consenso tra i diversi esperti, ai quali sono stati successivamente sottoposti per la valutazione finale.

Alcune informazioni di dettaglio ulteriore (unicamente riguardanti l'OI n. 5) sono state definite con contatti individuali tra gli esperti in una fase successiva al *focus*. Per due OI gli esperti hanno dichiarato che le imprese non fanno ricorso ai consulenti.

➤ *Sintesi dei risultati*

A conclusione dell'incontro, e previo approfondimento di alcuni dati, è stato possibile produrre stime degli oneri sostenuti "in media" dalle imprese fino a 5 addetti. Laddove ritenuto opportuno, all'interno di ogni OI alcune attività amministrative elementari sono state aggregate (vedi sez. 3.2). In alcuni casi, i partecipanti hanno chiarito che non era possibile fornire delle stime per ragioni legate al fatto che alcuni OI, o alcune attività amministrative elementari all'interno degli stessi, vengono effettuate quasi sempre in proprio dalle imprese.

Le stime prodotte sulla base dell'expert assessment sono state aggregate a quelle derivanti dalla rilevazione Istat per le imprese da 5 a 249 addetti, in modo da ottenere una stima complessiva degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi considerati.

4. STIME DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI**4.1 Scelte metodologiche**

- *Numerosità delle imprese e settori economici considerati*

Per l'area di regolazione prevenzione incendi la popolazione di interesse è costituita dalle piccole e medie imprese operanti nei settori di attività economica dell'industria e dei servizi.

Le tavole che seguono riassumono le principali caratteristiche strutturali dell'universo di riferimento

Classe di addetti

	imprese	%
Meno di 5	3.941.119	88,6%
5-99	499.084	11,3%
100-249	5.934	0,1%
Totale	4.446.137	100,0%

Macro settori di attività

Macro settore	Imprese 5-249 addetti		Imprese con meno di 5 addetti	
	N.	%	N.	%
Industria in senso stretto	156.908	31,1%	167.904	9,3%
Costruzioni	79.826	15,8%	517.056	13,1%
Commercio	104.335	20,7%	1.178.868	29,9%
Servizi	163.949	32,5%	1.877.291	47,6%
Totale	505.018	100,0%	3.941.119	100,0%

Ripartizione territoriale

Macro area	Imprese 5-249 addetti		Imprese con meno di 5 addetti	
	N.	%	N.	%
NORD-OCCIDENTALE	158.762	31,4%	1.140.259	28,9%
NORD-ORIENTALE	127.700	25,3%	830.961	21,1%
CENTRALE	104.197	20,6%	841.157	21,3%
MERIDIONALE	78.440	15,5%	781.178	19,8%
INSULARE	35.919	7,1%	347.664	8,8%
Totale	505.018	100,0%	3.941.119	100%

• *Tecniche di rilevazione*

Analogamente a quanto realizzato in altri Paesi che utilizzano lo *Standard Cost Model*, la rilevazione degli oneri è avvenuta attraverso diverse tecniche:

- 1) una rilevazione diretta realizzata dall'Istat su un campione di imprese da 5 a 249 addetti. Per tale rilevazione, la popolazione di interesse è costituita dalle piccole (5-99 addetti) e medie imprese (100-249 addetti) unilocalizzate ed operanti nei settori di attività economica dell'industria e dei servizi;
- 2) un *expert assessment* che ha coinvolto esperti del settore estratti dall'apposito elenco di professionisti abilitati presso il Ministero dell'Interno, e volto ad ottenere una stima degli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese con meno di 5 addetti. Per le imprese di queste dimensioni è stata esclusa la rilevazione diretta sia per la loro elevata numerosità, sia perché presentano comportamenti più omogenei nella esternalizzazione degli obblighi informativi rispetto a quelle di dimensione maggiore.

4.1.1 Rilevazione diretta per la stima degli oneri delle imprese da 5 a 249 addetti

• *Rilevazione in due fasi: telefonica e diretta.*

La finalità della rilevazione consiste nella misura degli oneri connessi ai singoli obblighi informativi dell'area di regolazione prevenzione incendi, attraverso l'osservazione delle figure professionali coinvolte e dei tempi da queste impiegate per soddisfare lo specifico obbligo informativo (nel caso in cui l'obbligo informativo venga ottemperato con personale interno all'impresa) o la quantificazione del costo monetario sostenuto (nel caso di incarico fornito a terzi).

Sul piano organizzativo la rilevazione è stata condotta, a livello centrale, dal Gruppo di lavoro Istat e realizzata, a livello locale, dagli Uffici Regionali che fanno capo allo stesso Istituto. Sono nello specifico 16 gli Uffici Regionali che hanno partecipato alla rilevazione.

Per la realizzazione dell'indagine, la tecnica di rilevazione è stata articolata in due distinte fasi. La prima consiste in un'intervista telefonica rivolta ad un numero sufficientemente ampio di imprese, con l'intento sia di stimare le consistenze per numero e tipologia degli obblighi informativi richiesti dalle amministrazioni alle imprese, sia per identificare le imprese eleggibili ai fini della rilevazione diretta.

1 Sono state considerate soltanto le imprese unilocalizzate per misurare in modo più preciso gli oneri amministrativi nell'area di riferimento in esame. La misura degli oneri amministrativi nelle imprese plurilocalizzate avrebbe implicato una complessità delle modalità di rilevazione, non compatibile con i vincoli di natura temporale ed economica dell'attività di rilevazione.

La seconda fase consiste in un'intervista diretta rivolta ad un numero limitato di imprese, che avessero adempiuto almeno ad un obbligo informativo nel 2006, su cui stimare i costi sostenuti dalle imprese stesse per ottemperare agli obblighi informativi previsti nell'area di regolazione indagata.

- *Costruzione e descrizione del campione per le interviste telefoniche*

La lista delle imprese, considerate per la prima fase, da cui estrarre le unità campione, è quella dei rispondenti alla rilevazione PRODCOM (Produzione Comunitaria) e PMI (Piccole e Medie Imprese).

Per i 16 Uffici Regionali coinvolti nella rilevazione, è stato estratto un campione stratificato, in base alle caratteristiche strutturali delle imprese, considerando sia l'attività economica, sia la dimensione in termini di addetti delle unità selezionate. La numerosità è stata decisa secondo un criterio di proporzionalità delle imprese unilocalizzate in ciascun territorio regionale. La numerosità complessiva del campione di unità, per l'area prevenzione incendi, è pari a 826, di cui i rispondenti sono 399. Tutte le imprese rispondenti hanno eseguito almeno un adempimento nel 2006.

- *Costruzione e descrizione del campione per l'intervista diretta*

Nella seconda fase il campione estratto per l'intervista diretta è pari a 41 imprese ed è stato selezionato dal campione dei rispondenti dell'intervista, in particolare, sul sottoinsieme delle imprese che hanno espletato almeno un obbligo informativo nel 2006.

La selezione delle unità da sottoporre ad intervista diretta è stata effettuata cercando di soddisfare quanto più possibile le seguenti condizioni:

- Regione (2-4 imprese per Regione);
- Numerosità massima di obblighi informativi ottemperati;
- Internalizzazione ed esternalizzazione degli obblighi informativi;
- Presenza di grandi e piccole imprese in base alla mediana osservata nel campione dell'intervista telefonica.

- *Costruzione delle stime campionarie*

Le stime campionarie sono state ottenute secondo un *approccio basato su modello*, mediante il quale alla generica impresa del campione dell'intervista diretta è stato attribuito un peso in grado di garantire le condizioni di uguaglianza delle stime campionarie, sia con i corrispondenti totali noti di popolazione, sia rispetto alle corrispondenti stime campionarie del campione dell'intervista telefonica, relativamente alla consistenza per numero e tipologia degli obblighi informativi richiesti dalle amministrazioni alle imprese.

Per imputare i costi interni sostenuti dalle imprese per ottemperare agli obblighi informativi indagati, si sono considerate le informazioni relative alla

sezione finale del questionario, dove si richiedeva il costo orario per ciascuna figura professionale impiegata dall'impresa intervistata.

Per valorizzare le ore di lavoro dedicate dal personale interno, per lo sviluppo delle varie attività lavorative connesse all'espletamento degli obblighi informativi, è stato impiegato il costo medio osservato per ciascuna figura professionale.

Tale operazione è risultata necessaria sia per normalizzare i costi, sia perché alcune imprese hanno omesso di rispondere a questa sezione.

Le stime dei costi per ciascuna attività amministrativa elementare sono state ottenute mediante il prodotto di due fattori: il primo è costituito dalla stima del numero d'impresе che, nell'anno d'interesse, hanno ottemperato l'obbligo informativo e il secondo è dato dalla stima del valore mediano del costo sostenuto, dalle stesse imprese, per svolgere ciascuna attività amministrativa elementare.

La stima del costo aggregato è stata ottenuta mediante la somma delle stime dei costi di ciascuna attività amministrativa elementare relativa a ciascun obbligo informativo.

La stima del costo unitario è stata ottenuta come rapporto tra i costi aggregati e la stima del numero di imprese che ha ottemperato all'obbligo informativo. Si tratta di un costo ponderato, in quanto attribuisce ad ogni impresa campione un peso pari al coefficiente di espansione¹.

4.1.2 Rilevazione tramite *expert assessment* degli oneri relativi alle microimprese

Come anticipato, per le imprese con un numero di addetti inferiore a 5 la stima degli oneri amministrativi è stata svolta attraverso un *expert assessment* che ha coinvolto esperti della disciplina, estratti dall'apposito elenco di professionisti abilitati, presso il Ministero dell'Interno.

Le stime fornite dagli esperti hanno riguardato 5 dei 7 OI oggetto dell'indagine, con un livello di disaggregazione uguale a quello raggiunto con la rilevazione diretta. L'impossibilità di definire i costi esterni degli oneri relativi a due OI (in particolare gli OI 4 e 7) dipende dalla fattuale rarità della gestione esterna all'impresa di questi obblighi informativi. Trattandosi nel primo caso della gestione di un registro e nel secondo della nomina di un responsabile, sono attività naturalmente espletate all'interno dell'impresa. Ciò non ha impedito comunque alle imprese coinvolte nell'indagine dell'ISTAT di segnalare un costo esterno anche se di ammontare limitato rispetto agli altri OI.

Va segnalato, infine, che anche all'interno di alcuni OI i professionisti hanno identificato singole attività amministrative elementari che vengono effettuate direttamente dalle imprese (tipicamente l'archiviazione e/o i versamenti dei ccp). In questo caso e trattandosi di attività nelle quali non

¹ Maggiori elementi sulle procedure di campionamento e di stima sono contenute in una nota tecnico-metodologica a cura dell'Istat.

esistono grosse possibilità di economie di scala, il costo dell'attività per la classe di imprese 0-4 dipendenti è stato ricostruito per analogia tramite la stima ottenuta sulle imprese di dimensione maggiore effettuata dall'Istat. La dimensione dei costi interessati a questa procedura di stima è stata comunque minima.

Le tabelle inserite nel par. 4.2 riportano le stime ottenute grazie all'*expert assessment*. Per ogni obbligo informativo, la popolazione di riferimento è stata ottenuta partendo dalla corrispondente popolazione stimata dall'Istat e tenendo conto della proporzione tra popolazione totale delle imprese da 5 a 249 addetti e di quella delle imprese con meno di 5 addetti.

Si è, tuttavia, tenuto conto prudenzialmente della presumibile minore proporzione di imprese che sono chiamate ad adempiere data la natura degli OI in discussione. In particolare sulla base dell'*expert assessment* è emerso che la proporzione di imprese di maggiori dimensioni (5-249 addetti) tenute a rispettare gli obblighi informativi oggetto della misurazione rispetto all'universo è necessariamente molto più elevato. La misura della proporzione di imprese di minori dimensioni (0-4 addetti) adempienti è stata stimata pari alla metà delle corrispondenti imprese di maggiori dimensioni (5-249 addetti), sulla base di considerazioni di natura qualitativa effettuate sempre con l'ausilio di esperti.

4.2 Sintesi dei risultati della misurazione

Le tabelle seguenti riportano i principali risultati ottenuti dalle stime degli oneri amministrativi riferite all'insieme delle piccole e medie imprese (da 0 a 249 addetti).

Coerentemente con quanto previsto dalla metodologia SCM, alla stima dei costi ottenuta secondo le modalità descritte nei precedenti paragrafi 4.1.1 e 4.1.2, sono stati aggiunti i c.d. "*overheads costs*", ovvero la quota di spese generali attribuibili alle attività oggetto di indagine. La percentuale di *overheads* utilizzata è pari al 25%, in analogia con quella applicata dalla maggior parte dei Paesi coinvolti nell'utilizzo dello *Standard Cost Model*.

Sono stati esclusi dal computo degli oneri amministrativi i diritti, i bolli e le tasse che le imprese sono tenute a versare per ottemperare alle norme analizzate; infatti, tali oneri, essendo di natura fiscale, non sono inclusi nella definizione di "obbligo informativo" utilizzata nell'ambito dello SCM.

È opportuno sottolineare che le stime prodotte si riferiscono ai soli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi inclusi nella rilevazione e non vanno, dunque, intese come rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa riguardante la prevenzione incendi. Come già segnalato nel par. 1, la misurazione degli oneri è stata effettuata con riferimento agli OI, che sulla base della consultazione con le associazioni di categoria delle imprese, sono stati considerati "ad alto e medio impatto". Inoltre, dalla misurazione sono state escluse le norme di origine comunitaria e regionale.

Si sottolinea che le stime riportate hanno carattere indicativo, in quanto la limitata dimensione campionaria determina un'elevata incertezza, connessa alla variabilità delle stime stesse, sulla vicinanza della stima ottenuta al valore che si vuole stimare. Pertanto le stime devono essere considerate indicative dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi associati ai soli OI oggetto della misurazione. In tal senso, le stime costituiscono una misura adeguatamente indicativa della "pressione regolatoria" esercitata da specifiche norme sulle imprese fino a 249 addetti.

Infine, si ricorda che la popolazione di imprese stimata varia in riferimento ad ogni obbligo informativo (e non coincide quasi mai con il totale della popolazione di imprese di cui al par. 4.1).

Tab.1 - Costo totale aggregato annuo per Obbligo Informativo (imprese 0-249 addetti)

Obbligo informativo	Costo totale	Peso percentuale
OI 1) Richiesta parere conformità	€ 264.567.681	18,8 %
OI 2) Certificato di prevenzione antincendio	€ 833.841.747	59,2%
OI 3) Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	€ 157.177.030	11,2 %
OI 4) Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	€ 82.664.346	5,9 %
OI 5) Dichiarazione di inizio attività	€ 44.688.584	3,2 %
OI 6) Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	€ 3.148.144	0,2 %
OI 7) Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	€ 23.427.036	1,7%
Costo totale aggregato annuo	€ 1.409.514.567	100%

Tab. 2 -Costo totale annuo e costo unitario per O.I (imprese 5-249 addetti)

Obbligo Informativo	Costo totale	Costo Unitario
OI 1) Richiesta parere conformità	€ 134.162.024	€ 2.441
OI 2) Certificato di prevenzione antincendio	€ 167.498.980	€ 2.268
OI 3) Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	€ 30.798.322	€ 1.719
OI 4) Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	€ 54.011.460	€ 647
OI 5) Dichiarazione di inizio attività	€ 21.524.296	€ 2.669
OI 6) Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	€ 664.448	€ 600
OI 7) Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	€ 5.643.458	€ 248
Costo totale aggregato annuo	€ 414.302.989	

Tab.3 -Costo totale annuo e costo unitario per O.I (imprese 0-4 addetti)

Obbligo Informativo	Costo totale	Costo Unitario
OI 1) Richiesta parere conformità	€ 130.405.657	€ 608
OI 2) Certificato di prevenzione antincendio	€ 666.342.767	€ 2.312
OI 3) Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	€ 126.378.708	€ 1.809
OI 4) Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	€ 28.652.886	€ 88
OI 5) Dichiarazione di inizio attività	€ 23.164.288	€ 736
OI 6) Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	€ 2.483.696	€ 575
OI 7) Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	€ 17.783.577	€ 200
Costo totale aggregato annuo	€ 995.211.578	

Tab. 4 - Costo totale annuo ripartito per le due classi di imprese

Al termine della somministrazione del questionario alle imprese, attraverso i dati ottenuti vengono calcolati e stimati i costi amministrativi. Questi risultati, assieme alla descrizione e alla valutazione dell'intero processo, confluiscono all'interno della Scheda MOA.

L'ultima fase dell'attività consiste nella consultazione con le associazioni di categoria e con le P.A. di settore per valutare i risultati ottenuti e formulare concrete proposte di semplificazione.

La struttura della "Scheda MOA"

Il documento si articola nei seguenti paragrafi:

1. *normativa oggetto della misurazione*, in cui vengono presentati la *ratio* ed i contenuti principali della normativa i cui obblighi informativi sono oggetto di misurazione;
2. *mappatura degli obblighi informativi*, nel quale sono descritti gli obblighi informativi rintracciabili nella normativa;
3. *consultazione*, che illustra le modalità di coinvolgimento di *stakeholders* ed esperti, nelle diverse fasi di acquisizione delle informazioni che portano alla stima finale degli oneri;
4. *stime degli oneri amministrativi*, che illustra le stime degli oneri e le relative scelte metodologiche.

Il processo di misurazione degli oneri amministrativi

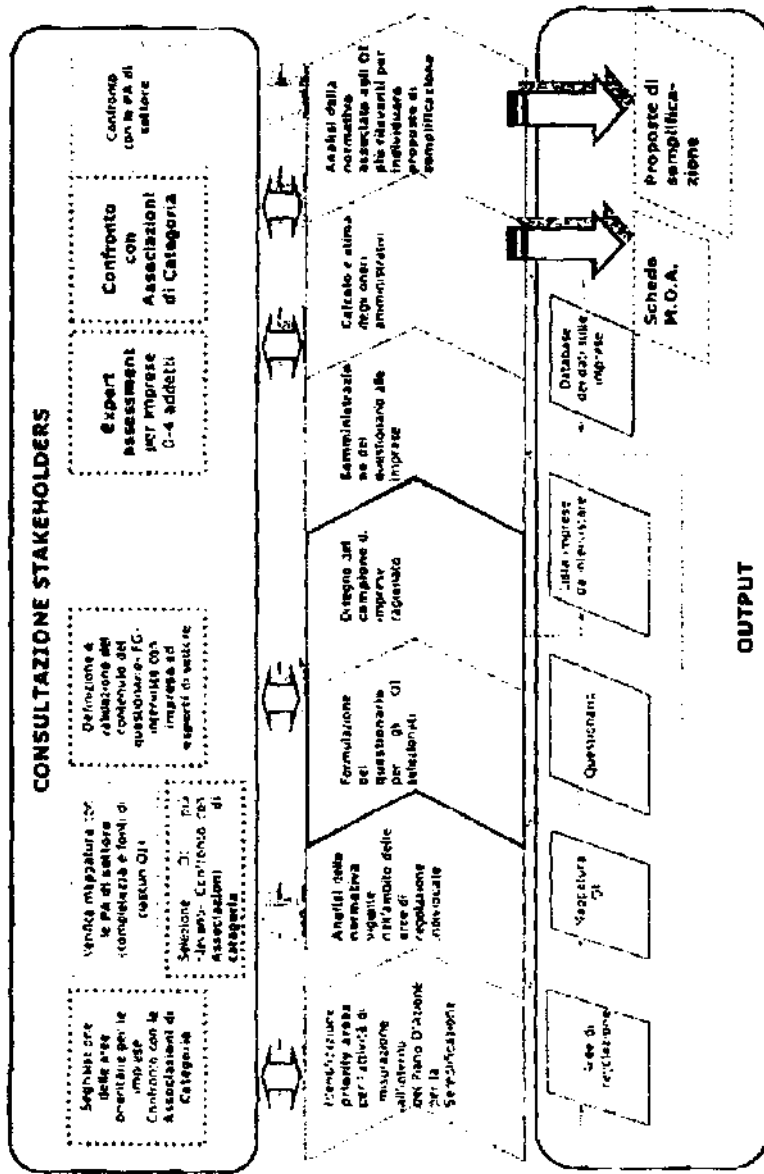


Figura 1 Il processo MOA

1. NORMATIVA OGGETTO DELLA MISURAZIONE

1.1 Descrizione della normativa in esame e delle sue finalità

Il rilascio degli attestati di conformità alla normativa in materia di sicurezza costituisce una delle attività di prevenzione incendi, di competenza esclusiva del Ministero dell'Interno, che interviene attraverso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile ed il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (art. 14, D.Lgs. n. 139 del 2006, "Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della Legge 29 luglio 2003, n. 229").

Come evidenziato dalla normativa, "la prevenzione incendi è la funzione di preminente interesse pubblico diretta a conseguire, secondo criteri applicativi uniformi sul territorio nazionale, gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente" (art. 13, comma 1, D.Lgs. n. 139 del 2006).

In quest'ottica, i progetti di nuovi impianti relativi alle attività elencate nel D.M. 16 febbraio 1982 (e modifiche successive) devono essere approvati preventivamente dal Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco competente (parere di conformità) e, a lavori ultimati, devono essere oggetto di una visita di collaudo che si risolve, in caso di esito positivo, nel rilascio di un nulla osta all'esercizio dell'attività attestante la conformità alle disposizioni vigenti in materia (certificato di prevenzione incendi). Successivamente, il responsabile dell'attività è tenuto ad osservare ed a far osservare le condizioni di esercizio indicate nel certificato e a curare il mantenimento dell'efficienza dei sistemi, dei dispositivi e delle attrezzature finalizzati alla prevenzione incendi.

In base alla disciplina del procedimento vigente, il **parere di conformità** viene reso entro il termine di quarantacinque giorni, scaduto il quale si forma il silenzio-rifiuto. Completate le opere, il **certificato di prevenzione incendi** viene rilasciato entro novanta giorni dalla data di presentazione della domanda, termine prorogabile una sola volta di quarantacinque giorni. Nell'attesa del sopralluogo, il soggetto interessato può operare previa **denuncia di inizio delle attività**, corredata delle certificazioni di conformità dei lavori eseguiti al progetto approvato.

I responsabili delle attività soggette alle visite e ai controlli di prevenzione incendi, hanno l'obbligo di richiedere il rinnovo del certificato di prevenzione incendi qualora vi siano modifiche di lavorazione o di struttura, nei casi di nuova destinazione dei locali o di variazioni qualitative e quantitative delle sostanze pericolose esistenti nei locali commerciali o nei depositi. Il rinnovo del certificato va, inoltre, richiesto nel caso di mutazioni delle condizioni generali di sicurezza, precedentemente accertate, a prescindere dalla data di scadenza dello stesso certificato.

Obblighi Informativi	Costo imprese 5-249 addetti	Costo imprese 0-4 addetti
OI 1) Richiesta di parere di conformità antincendio	32,4%	13,1%
OI 2) Certificato di prevenzione incendi	40,4%	67%
OI 3) Rinnovo del certificato di prevenzione incendi	7,4%	12,7%
OI 4) Registro di controlli, manutenzione, informazione e formazione del personale	13%	2,9%
OI 5) Dichiarazione di inizio attività	5,2%	2,3%
OI 6) Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	0,2%	0,2%
OI 7) Documentazione della designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	1,4%	1,8%

Tab. 5 - Costo totale annuo ripartito tra costi interni e costi esterni (imprese 5- 249 addetti)

Obblighi Informativi	Costo imprese 5-249 addetti	Costo imprese 0-4 addetti
OI 1) Richiesta parere conformità	4,5 %	95,5 %
OI 2) Certificato di prevenzione antincendio	2,1 %	97,9 %
OI 3) Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	3,9 %	96,1 %
OI 4) Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	79,8 %	20,2 %
OI 5) Dichiarazione di inizio attività	54,8 %	45,2 %
OI 6) Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	0 %	100 %
OI 7) Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	33,5 %	66,5 %
Totale	16,3%	83,7%

Tab. 6 - Costo totale annuo ripartito tra costi interni e costi esterni (imprese 0-4 addetti)

Obblighi Informativi	Costo imprese 5-249 addetti	Costo imprese 0-4 addetti
OI 1) Richiesta parere conformità	5,4 %	94,6 %
OI 2) Certificato di prevenzione antincendio	0,5 %	99,5 %
OI 3) Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	0,4 %	99,6 %
OI 4) Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	69 %	31 %
OI 5) Dichiarazione di inizio attività	25,3 %	74,7 %
OI 6) Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	0 %	100 %
OI 7) Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	38,8%	61,2 %
Totale	4,4%	95,6%

Tab. 7 - Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari (imprese 5-249 addetti)

Obbligo informativo	Attività amministrativa	Peso dell'attività sull'OI
OI 1) Richiesta parere conformità	Compilazione istanza	10,3%
	Presentazione istanza	20,5%
	Compilazione della scheda informativa	4,8%
	Stesura relazione	0,4%
	Produzione elaborati	20,6%
	Progetto finale	0,3%
	Versamento su ccp	0,2%
	Ottenimento parere	43%
	Archiviazione parere	0%
OI 2) Certificato di prevenzione antincendio	Compilazione domanda	4,5%
	Presentazione domanda	7,8%
	Stesura della certificazione	22,9%
	Stesura dichiarazione	22,9%
	Stesura dei rapporti di prova e relazioni di calcolo	7,3%
	Compilazione dichiarazione	22,1%

	<i>installazione</i>	
	<i>Stesura dic. conformità</i>	5.6%
	<i>Versamento su ccp</i>	0.2%
	<i>Ottenimento cert Prevenzione</i>	6.8%
OI 3) Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	<i>Compilazione istanza rinnovo certificato</i>	5.2%
	<i>Presentazione della stessa istanza</i>	2.2%
	<i>Presentazione attestazione immutata situazione originaria</i>	0.5%
	<i>Compilazione della perizia giurata attestante efficienza dispositivi/imp./sist.</i>	89.1%
	<i>Versamento su ccp</i>	0%
	<i>Ottenimento rinnovo</i>	3%
	<i>Schedatura e archiviazione</i>	0%
OI 4) Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	<i>Redazione e aggiornamento registro</i>	31.7%
	<i>Annotazione controlli e verifiche</i>	40.55%
	<i>Interventi di manutenzione</i>	13.0%
	<i>Informazione e formazione del personale</i>	14.7%
OI 5) Dichiarazione di inizio attività	<i>Compilazione modulo domanda</i>	21.2%
	<i>Certificazione conformità progetto</i>	15%
	<i>Dichiarazione impegno</i>	15.8%
	<i>Formazione del personale</i>	20.3%
	<i>Compilazione registro controlli</i>	13.5%
	<i>Avviare procedure in caso modifiche</i>	11.4%
	<i>Avviare procedure in caso modifiche</i>	2.9%
OI 6) Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	<i>Compilazione della istanza di deroga</i>	9.8%
	<i>Presentazione dell'istanza</i>	19.6%
	<i>Presentazione di 3 copie</i>	4.9%
	<i>Integrazione della documentazione precedente</i>	19.51%
	<i>Versamento su ccp</i>	0.98%
	<i>Ottenimento della deroga</i>	36%
	<i>Schedatura e archiviazione della deroga</i>	1%
OI 7) Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	<i>Redazione del documento di nomina</i>	99%

	<i>Archiviazione</i>	193
--	----------------------	-----

**Tab. 8 - Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari
(Imprese 0-4 addetti)**

Obbligo informativo	Attività amministrativa	Peso dell'attività sull'OI
OI 1) Richiesta parere conformità	Compilazione istanza	9.5%
	Presentazione istanza	18.9%
	Compilazione della scheda informativa	4.7%
	Stesura relazione	0%
	Produzione elaborati	0
	Progetto finale	18.9%
	Versamento su ccp	4.4%
	Ottenimento parere	42.6%
	Archiviazione parere	1%
OI 2) Certificato di prevenzione antincendio	Compilazione domanda	4%
	Presentazione domanda	7%
	Stesura della certificazione	24.9%
	Stesura dichiarazione	24.9%
	Stesura dei rapporti di prova e relazioni di calcolo	7%
	Compilazione dichiarazione installazione	19.9%
	Stesura dic. conformità	6%
	Versamento su ccp	0.5%
	Ottenimento cert. Prevenzione	7%
OI 3) Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	Compilazione istanza rinnovo certificato	5%
	Presentazione della stessa istanza	2%
	Presentazione attestazione immutata situazione originaria	2.2%
	Compilazione della perizia giurata attestante efficienza dispositivi/imp./sist.	77.4%
	Versamento su ccp	0.2%
	Ottenimento rinnovo	13
	Schedatura e archiviazione	0.2%
OI 4) Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	Redazione e aggiornamento registro	30%
	Annotazione controlli e verifiche	40%
	Interventi di manutenzione	15%

	<i>Informazione e formazione del personale</i>	15%
OI 5) Dichiarazione di inizio attività	<i>Compilazione modulo domanda</i>	18.7%
	<i>Certificazione conformità progetto</i>	11.2%
	<i>Dichiarazione impegno</i>	11.2%
	<i>Formazione del personale</i>	11.2%
	<i>Compilazione registro controlli</i>	11.2%
	<i>Avviare procedure in caso modifiche</i>	11.2%
	<i>Archiviazione documenti</i>	25.3%
OI 6) Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	<i>Compilazione della istanza di deroga</i>	10%
	<i>Presentazione dell'istanza</i>	20%
	<i>Presentazione di 3 copie</i>	5%
	<i>Integrazione della documentazione precedente</i>	20%
	<i>Versamento su ccp</i>	0%
	<i>Ottenimento della deroga</i>	45%
	<i>Schedatura e archiviazione della deroga</i>	0%
OI 7) Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	<i>Redazione del documento di nomina</i>	99.1%
	<i>Archiviazione</i>	0.9%

€ 12,20



170830005770