

D'altro canto, le modalità temporali di sviluppo del procedimento normativo in termini spesso alluvionali e il carico di lavoro facente capo alle strutture evidenziano purtroppo necessità anche riorganizzative interne mirate a concentrare maggiori risorse umane e strumentali all'AIR.

Il cronico ritardo nel perfezionamento e conseguente inoltro della presente relazione rispetto al termine di cui all'articolo 14, comma 10, delle legge 28 novembre 2005, n. 246, costituiscono tipica figura sintomatica delle difficoltà correlate all'attuale dotazione organica.

Sul piano organizzativo e gestionale permangono, inoltre, serie problematiche per l'utilizzo sistematico ed efficace dell'AIR da parte dei Ministeri; lo svolgimento dell'analisi richiederebbe il ricorso ad una pluralità di professionalità, mentre attualmente la predisposizione dell'AIR è spesso affidata ad una sola persona, generalmente operante all'interno dell'Ufficio legislativo.

Per ovviare a tali inconvenienti e rendere effettiva e sostanziale la valenza della valutazione, si è portata avanti l'analisi delle criticità già evidenziate nella Relazione relativa all'anno 2012.

Riguardo alle relazioni AIR esaminate nel 2013, pur a fronte di apprezzabili miglioramenti nelle informazioni esposte e nella coerenza dell'articolazione rispetto al modello di relazione previsto dalle vigenti disposizioni, devono rilevarsi importanti criticità nel percorso di analisi:

- è ancora rilevante la mancanza di una valutazione puntuale dell'impatto, in termini di costi e benefici per le principali categorie di destinatari, dell'intervento ;
- non sono adeguatamente individuate e indicate le fonti informative alla base dell'analisi;
- si registrano carenze nella illustrazione delle consultazioni effettuate e dei relativi esiti;
- non si esplorano adeguatamente le possibilità connesse all'individuazione di opzioni alternative;
- non si forniscono elementi specifici sui metodi di analisi applicati per la misurazione degli effetti o se ne fraintende la natura.

E' proseguita nel 2013 un'azione di sollecitazione per il superamento progressivo di tali problematiche, compatibilmente con le condizioni di fattibilità delle analisi e le note limitazioni di risorse, insistendo particolarmente sull'importanza di operare per più articolate individuazioni dei destinatari dell'intervento, illustrazioni di dati e descrizioni di contenuti di opzioni alternative.

Riguardo alla VIR, deve registrarsi un significativo sforzo di inserire la valutazione nel processo decisionale, non limitandola quindi a un mero adempimento formale. Si registrano, in particolare, buoni risultati nelle attività di raccolta ed esposizione di informazioni utili ad inquadrare e descrivere il contesto, non solo giuridico, in cui si colloca l'intervento valutato; emergono tuttavia evidenti carenze ed incongruenze nella fase valutativa in senso stretto, con riferimento all'analisi e

alla descrizione sia dell'efficacia dell'intervento oggetto di verifica, sia dei principali impatti prodotti.

Con riguardo specificamente alle relazioni VIR pervenute, e in particolare a quelle allegate, si segnalano alcune problematiche che hanno formato oggetto di esame in incontri con le Amministrazioni per il miglioramento di metodologie e prassi applicative per l'assestamento dello strumento analitico nelle prossime esperienze:

- esigenza di considerare il grado di efficacia di cui la VIR deve dare conto, secondo la misura con cui sono stati risolti problemi e criticità individuati dall'Amministrazione, non essendo, di per sé, l'adeguamento normativo un parametro sufficiente per valutare il raggiungimento delle finalità perseguite; pur richiamandosi gli obiettivi, occorre infatti dare conto della misura in cui sono stati raggiunti; non è corretto identificare la finalità dell'intervento con "il riordino del settore", essendo sempre necessario fare riferimento alla necessità di risolvere problemi e criticità, in primo luogo dei destinatari della regolazione;
- esigenza di espandere le potenzialità della VIR con l'analisi di interventi normativi che hanno un impatto diretto su cittadini, imprese e Amministrazioni pubbliche;
- verifica degli effetti prodotti in relazione a fenomeni osservati e valutati;
- esigenza di legare la verifica di impatto al concreto realizzarsi degli impatti ipotizzati, senza rinviare alla relazione AIR per dare conto delle valutazioni che andavano svolte in sede di verifica di impatto;
- indicazione in relazione VIR del numero di destinatari coinvolti dall'intervento con stima almeno dei principali effetti prodotti;
- rilevazione prioritaria in VIR di costi sostenuti e benefici ottenuti dai destinatari, spesso rilevabili solo grazie alla consultazione, e non solo, o almeno non necessariamente, di quelli contabilizzati in bilancio;
- valutazione di costi ed effetti con riguardo specifico al provvedimento oggetto di VIR, non all'attività generale dell'Amministrazione nell'AIR;
- per casi di obiettivi perseguiti di semplificazione di procedure, esigenza di fornire una evidenza empirica (ad esempio, in termini di riduzione dei tempi/costi);
- illustrazione del percorso di analisi e delle attività svolte per la verifica dell'impatto.

Su un piano più generale, occorre poi sottolineare che l'attività di VIR tende ad essere svolta in modo episodico, piuttosto che essere inserita in un percorso sistematico di monitoraggio continuativo, sulla base di indicatori volti a misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi e che dovrebbero essere definiti già in sede di AIR.

E' da sviluppare anche l'apporto delle consultazioni nel corso delle VIR, soprattutto per i provvedimenti che hanno impatti significativi su imprese e cittadini (e non solo amministrazioni): la consultazione con i destinatari della regolazione può fornire preziose informazioni circa effetti inattesi e criticità delle disposizioni in esame.

Riguardo all'ATN, si è detto che, dopo un triennio di rinnovata azione di riscontro da parte del DAGL, si è approfondita l'esperienza della griglia metodologica allegata alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008.

Gli esiti di tale attività di studio e ricerca hanno fatto emergere la necessità di una riflessione non solo sugli attuali contenuti della Direttiva, per chiarire la formulazione di alcuni concetti metodologici che hanno comportato l'inserimento nelle ATN di analisi dal contenuto formale o di tipo "dichiarativo", ma anche sulla opportunità di inserire ulteriori indirizzi relativi ad analisi giuridiche e ordinamentali che le amministrazioni proponenti l'iniziativa normativa dovrebbero essere chiamate a svolgere in sede istruttoria.

In particolare, oltre all'eliminazione o riformulazione di alcune voci della griglia metodologica poco attinenti all'analisi tecnico-giuridica dei testi normativi, è emersa l'esigenza di completare le indicazioni relative all'analisi giuridica, oltre che in termini di corretto utilizzo delle fonti del diritto, anche di verifica della chiarezza linguistica, di completezza delle premesse e degli eventuali allegati tecnici al testo normativo.

b) Linee di riforma normativa

Per l'AIR e per la VIR l'attenzione del DAGL, oltre che sugli strumenti metodologici e sulle fasi dell'analisi, ha investito organicamente l'intera disciplina attuale, che si è nei fatti palesata, come già detto, sostanzialmente non in linea con il principio di razionalizzazione dell'uso delle risorse disponibili per lo svolgimento dell'analisi.

In un recente rapporto sulla qualità della regolazione in Italia⁹, l'OCSE ha ribadito la necessità per il nostro Paese di rafforzare gli strumenti di qualità della regolazione ed ha sostanzialmente confermato le criticità sopra esposte. Dall'attenta valutazione delle incongruenze e delle problematiche riscontrate nel processo applicativo di AIR e VIR, e con l'ulteriore supporto delle riflessioni e raccomandazioni dell'OCSE, il DAGL ha individuato, pertanto, alcune possibili modifiche all'attuale sistema di AIR e VIR, coerenti anche con il sistema di analisi in vigore a livello europeo.

In particolare, la riflessione sullo stato effettivo dei processi di analisi e sugli sviluppi del dibattito in materia portano ad individuare, per la nuova disciplina regolamentare, le seguenti auspicabili linee guida:

⁹ Ocse (2013), *Better regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition, June 2013*, OECD Publishing

- rafforzamento della programmazione annuale dell'attività normativa, indispensabile per poter effettivamente procedere all'analisi della regolazione, e relativo collegamento con l'AIR;
- revisione delle 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;
- previsione di una attività di analisi dell'impatto per norme recate da decreti-legge, pur nella considerazione delle urgenze dei tempi di adozione e dell'impellenza delle misure;
- introduzione, per la prima volta, di una disciplina sulla consultazione, prevedendo norme specifiche sulla consultazione pubblica;
- previsione della necessità di analisi e comparazione di opzioni alternative di intervento e non solo di quella preferita;
- garanzia di 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, dei provvedimenti esclusi o esentati dall'AIR, nonché dei motivi per i quali le amministrazioni ritengono di non ricorrere alla consultazione pubblica;
- quanto alla VIR, rafforzamento di autonomia e responsabilità delle singole amministrazioni, attraverso la definizione, da parte di ciascuna, di un piano di valutazione della regolazione.

In sintesi, un'analisi che punta alla qualità, prima e oltre che alla quantità, e comunque opera scelte mirate e non casuali, di sicuro soddisfa meglio le esigenze del legislatore e fa dell'AIR uno strumento di sostegno, piuttosto che, per la diffusa percezione attuale, una "zavorra burocratica".

Per contro, spostare l'asse della verifica sul prima, anziché sul dopo, in termini di diagnosi, piuttosto che di prognosi, per mutuare la terminologia medica, crea un effettivo e costante legame tra la regolazione e la società che la subisce, *rectius* più propriamente, ne trae beneficio.

Nell'ipotesi di riforma delineata dal DAGL, si integrano in un unico testo normativo la disciplina dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e quella della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), già oggetto di distinti regolamenti di cui si prevede l'abrogazione, nonché la disciplina in materia di consultazioni.

Dal punto di vista organizzativo, viene riaffermata l'esigenza di un adeguato supporto per lo svolgimento dell'analisi della regolazione, sia *ex ante* sia *ex post*. Resta fermo quanto già affermato dalla normativa vigente sul ruolo del DAGL quale referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, europeo ed internazionale, in materia di AIR e di VIR.

Si opera inoltre un diretto collegamento tra la programmazione annuale delle iniziative normative di competenza delle amministrazioni statali, fatti salvi naturalmente i casi di necessità ed urgenza, e l'adeguato svolgimento delle attività di analisi di impatto della regolamentazione, comprese le fasi di consultazione. A tal fine, è previsto che entro il 31 gennaio di ciascun anno le amministrazioni statali elaborino un programma normativo con l'elenco delle iniziative normative di competenza. Il programma normativo è pubblicato sul sito istituzionale del Governo.

Per risolvere uno dei problemi emersi durante l'attuazione della disciplina attuale, cioè l'eccessivo numero di relazioni AIR da elaborare ogni anno (e la conseguente difficoltà di ottenere una qualità elevata delle analisi prodotte in tempi eccessivamente ridotti), si intende dare luogo ad una profonda revisione dei criteri di selezione dei provvedimenti da sottoporre ad AIR.

Sempre nell'ottica di riservare l'analisi di impatto alle iniziative che potrebbero produrre effetti significativi sui destinatari, si prevede la possibilità di chiedere l'esenzione dall'AIR.

Al riguardo, sono state valutate le seguenti alternative:

- introdurre soglie monetarie indicative dell'impatto atteso dell'intervento al di sotto delle quali prevedere l'esenzione dall'AIR;
- lasciare alle amministrazioni proponenti la scelta di selezionare gli interventi ritenuti di impatto particolarmente significativo, previa sensibilizzazione, anche in termini governativi, alla tematica, onde orientare la scelta medesima;
- basare la selezione degli interventi normativi su cui svolgere l'AIR sugli esiti di una consultazione pubblica sul programma normativo.

Considerate l'arbitrarietà di una valutazione monetaria degli impatti svolta in assenza di un'AIR e la difficoltà di definire una soglia univoca, la necessità di non rallentare eccessivamente l'istruttoria normativa, nonché l'opportunità di tener conto di una pluralità di variabili in grado di qualificare come "rilevante" un intervento normativo, le tre ipotesi precedentemente illustrate non sono state considerate praticabili.

L'ipotesi di riforma cui si è approdati prevede, quindi, che possa essere chiesta l'esenzione dall'AIR se l'impatto dell'intervento è poco rilevante, tenuto conto, congiuntamente, dei seguenti elementi:

- scarsa entità dei costi di adeguamento attesi, considerando anche i profili relativi all'estensione temporale e alla distribuzione tra categorie di destinatari;
- importo marginale delle risorse pubbliche impiegate;
- numero esiguo dei destinatari dell'intervento.

In ogni caso, l'esenzione non può essere richiesta per iniziative normative con un rilevante impatto concorrenziale.

Considerato poi il nuovo e più significativo rilievo che viene assicurato alle consultazioni, è previsto che nella relazione AIR, che sintetizza gli esiti del processo valutativo, si debbano organicamente riportare le seguenti informazioni:

- le risultanze dello svolgimento delle consultazioni pubbliche;
- le eventuali modifiche apportate ai contenuti delle opzioni e alla valutazione dei relativi impatti a seguito dell'apporto dei soggetti consultati;
- i conseguenti risultati conclusivi dell'analisi.

Si prevede, infine, di dedicare particolare attenzione al rapporto tra decretazione di urgenza e svolgimento dell'AIR. Le ragioni di necessità e di urgenza che comportano l'adozione dei decreti-legge sono state sinora alla base dell'esenzione degli stessi; tuttavia, non solo il ricorso a questa fonte ha assunto rilevanti proporzioni nel corso degli anni, ma le norme in tal modo introdotte producono spesso un impatto notevole su cittadini ed imprese.

Il richiamato intervento del Presidente della Camera dei Deputati ha sollecitato lo svolgimento di un'attività di analisi dell'impatto riguardo alle misure introdotte con provvedimenti d'urgenza, anche nella successiva fase di esame parlamentare per la conversione in legge.

Di qui, la necessità di operare un intervento risolutore, mediante la creazione di una procedura AIR specifica per i decreti-legge, che contemperì le esigenze di speditezza dell'istruttoria con quelle di approfondito vaglio dei principali effetti introdotti.

Per quanto riguarda la VIR, tenendo conto delle prime esperienze applicative, l'ipotesi al momento prevede di modificare i seguenti aspetti:

- ambito di intervento e procedure di selezione dei provvedimenti da sottoporre a valutazione, incrementando autonomia e responsabilità delle amministrazioni;
- frequenza della VIR;
- collegamento tra AIR e VIR;
- partecipazione e trasparenza.

In particolare, facendo tesoro delle difficoltà emerse dalle prime applicazioni della VIR, troppo spesso prevista per atti difficilmente valutabili in modo isolato rispetto ad altri interventi ad essi connessi, e prendendo spunto da quanto previsto dalla comunicazione della Commissione europea "EU Regulatory Fitness" del 12 dicembre 2012 (COM(2012) 746 final), la VIR potrebbe svolgersi

con riguardo ad un insieme di atti normativi, tra loro strumentalmente connessi, finalizzati all'attuazione di politiche ritenute prioritarie dall'amministrazione.

Per quanto riguarda le procedure di selezione, si prevede, come già accennato, la predisposizione di Piani per la valutazione della regolazione da parte delle amministrazioni responsabili.

Si intende, inoltre, ribadire la rilevanza della raccolta ed elaborazione dei dati necessari all'effettuazione della VIR, con particolare riguardo a quelli relativi agli indicatori di efficacia individuati nelle corrispondenti AIR.

Al fine di garantire la massima trasparenza delle informazioni prodotte, si prevede che le relazioni VIR siano pubblicate, oltre che sul sito istituzionale dell'amministrazione, sul sito del Governo, creando in tal modo un unico "punto di accesso" on-line relativo all'analisi *ex ante* ed *ex post* degli atti normativi del Governo, sulla scia delle migliori esperienze internazionali.

La mancanza di una disciplina della consultazione nel corso dell'istruttoria normativa e a valle dell'introduzione di nuove norme costituisce una delle critiche più significative e ricorrenti al sistema di AIR e VIR italiano. Per risolvere questo problema, l'ipotesi di riforma delineata dal DAGL prevede una disciplina per la consultazione nell'AIR e nella VIR. Si ritiene necessario stabilire innanzi tutto che la consultazione dei soggetti pubblici e privati destinatari dell'intervento, o di associazioni rappresentative degli stessi, è un elemento indispensabile nel processo di definizione del quadro informativo dell'AIR e della VIR. In qualunque analisi *ex ante* o *ex post* dovrebbe quindi essere svolta la consultazione dei principali *stakeholders*.

Le prassi operative non dovrebbero prescindere dal rispetto della trasparenza, chiarezza e completezza di informazione nell'esposizione di posizioni, analisi e proposte, tenendo conto, al tempo stesso, delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione normativa e di congruenza dei temi introdotti rispetto alle questioni oggetto dell'iniziativa regolatoria.

La gestione delle consultazioni dovrebbe tener conto dei costi e dei tempi che la partecipazione comporta, privilegiando soluzioni meno onerose per i consultati, nonché curando la chiarezza e sinteticità dei documenti usati durante il loro svolgimento.

Quanto alle tecniche di consultazione, si intende stabilire che l'amministrazione possa ricorrere a quelle di volta in volta valutate come congrue, sulla base di indicazioni metodologiche definite con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, si prevede di introdurre una disciplina specifica per la consultazione pubblica, cui le amministrazioni possono ricorrere nel corso dell'AIR, che consisterebbe nella pubblicazione, in

sezione specializzata del sito istituzionale dell'amministrazione stessa, di un documento di sintesi dell'iniziativa normativa e, se ritenuto opportuno, dallo schema di atto normativo. Chiunque abbia interesse potrebbe inviare, entro il termine indicato, commenti scritti.

ALLEGATO A

Quadro europeo ed internazionale

OCSE

Un ruolo di primaria importanza nella promozione e nel supporto alle politiche per il miglioramento della qualità della regolazione continua a essere quello dell'*OCSE*.

Secondo il suo studio sull'implementazione delle policies in Italia, "Policy Implementation in Italy. Legislation, Public Administration and the Rule of Law", pubblicato il 25 giugno 2013, fra i fattori di ostacolo al miglioramento della performance economica in Italia, e dunque all'effettività dell'azione di governo, un ruolo fondamentale è svolto dalla qualità della regolazione. In particolare, il ricorso frequente, negli ultimi anni, al "governo per decreto-legge" avrebbe concorso a peggiorare la qualità della legislazione, poiché l'etichetta di "misure urgenti" avrebbe sottratto al dibattito parlamentare, in grado di evidenziare ex ante eventuali debolezze, anche veri e propri interventi di riforma strutturale.

Un altro aspetto sottolineato dal Rapporto concerne il livello di chiarezza e di trasparenza dei processi di formazione delle leggi e delle leggi stesse, che spesso li rende inaccessibili ai non esperti nelle materie trattate.

L'Italia partecipa ai lavori del Regulatory Policy Committee dell'*OCSE*, che raggruppa i Paesi membri dell'*OCSE* al fine di disseminare le politiche e le pratiche di miglioramento della qualità della regolazione. In particolare l'Italia ha partecipato ai meeting semestrali dell'*RPC* e al 5° incontro annuale "*Expert Workshop on Measuring regulatory performance*" a giugno 2013, a Stoccolma, ospitato dal Governo svedese. Il meeting supporta il lavoro del *Regulatory Policy Committee (RPC)* sul monitoraggio dell'attuazione della Raccomandazione del 2012 e sulla comparazione delle esperienze dei paesi membri. Il Programma "*Measuring regulatory performance*" (misurazione della performance della regolazione) ha come obiettivo quello di individuare possibili metodi comuni per la misurazione della performance della regolazione e la dimostrazione dell'efficacia delle politiche di qualità della regolazione per il miglioramento dell'economia e della società. Obiettivo dell'incontro, organizzato in sessioni plenarie e gruppi di lavoro, era la condivisione delle buone pratiche dei paesi membri per l'attuazione dei 12 principi

della Raccomandazione OCSE sulla *Governance* e sulle politiche della regolazione adottata nel marzo 2012, la discussione degli eventuali ostacoli alla realizzazione dei principi e l'individuazione di possibili soluzioni. Dal 2009 ad oggi i meeting annuali hanno preso in esame gli "Indicatori del sistema di management per la regolazione", l'uso dei sondaggi per valutare l'efficacia delle misure di qualità della regolazione, la valutazione delle politiche di regolazione a livello nazionale, la misurazione e riduzione dei costi di adeguamento (*compliance costs*). Il prossimo meeting sarà ospitato dal Governo dei Paesi Bassi a giugno 2014.

Dal punto di vista delle metodologie per la migliore regolazione, sono stati presentati agli incontri del RPC alcuni studi che promuovono l'analisi dei costi di adeguamento (*compliance cost assessment*) quale parte integrante della valutazione di impatto ex ante. Nel primo semestre del 2014 l'OECD adotterà la Guida all'analisi dei costi di adeguamento, predisposta da un gruppo di esperti e di rappresentanti di alcuni paesi europei ed extra UE, che nel corso degli ultimi anni hanno effettuato la stima dei costi (costi amministrativi, costi di personale, costi per servizi, materiali, ecc.) associati all'adempimento di un obbligo normativo che ricadono sulle imprese, sui cittadini o sugli enti pubblici, come base di partenza per un'analisi di impatto di tutti i costi e i benefici di una proposta normativa.

Commissione europea

Altrettanto rilevanti restano le indicazioni provenienti dalla *Commissione europea*, che ha fatto della valutazione delle proprie norme un vessillo di efficienza, trasparenza ed efficacia. Nel dicembre 2012 la Commissione europea ha avviato il **Programma REFIT**¹⁰, sul controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione. REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*) è un programma di revisione dell'intero corpus legislativo dell'UE, finalizzato a individuare oneri, incoerenze, lacune o misure inefficaci e a presentare le proposte necessarie a dar seguito ai risultati di tale esame. Il Programma è stato adottato a seguito di una consultazione pubblica lanciata nel 2012 dalla Commissione europea per raccogliere le richieste degli stakeholder per una migliore qualità della regolazione.

Nel documento di lavoro SWD(2013) 401 final, "Initial Results of the Mapping of the Acquis 'Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)'" , pubblicato il 1° Agosto 2013, la Commissione illustra i primi risultati dei ReFit realizzati su proposte di legislazione, o di revisione legislativa, in ventitré diverse aree di policy sottoposte a valutazione. Lo scopo dell'analisi

¹⁰ COM (2012)746 final.

è stato, sulla base di quanto affermato nella precedente comunicazione del 2012 sul ReFit, di valutare se e in che misura la politica adottata, la relativa cornice legislativa e gli strumenti di analisi e monitoraggio della qualità normativa siano stati “fit for purpose”, ossia adatti agli obiettivi posti inizialmente.

Inoltre, nella Comunicazione COM(2013) 685 final, “Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps”, pubblicata il 2 ottobre 2013, la Commissione ha colto l’occasione per ribadire il principio per cui la regolazione intelligente è un processo continuo e non un’operazione una tantum. Con questa comunicazione sono stati resi noti i risultati dello screening realizzato ad agosto 2013, identificando le materie nelle quali la Commissione intenderà procedere a una revisione normativa (o per le quali si proporrà ai co-legislatori una revisione) e quelle che, nell’interesse del *regulatory fitness*, non richiedono interventi. L’elenco delle aree di intervento è contenuto nell’Annex alla comunicazione. Nel documento vengono poi presentate anche nuove azioni orizzontali, fra le quali si auspicano: a) attività di riduzione degli oneri burocratici, per quanto possibile, entro la legislazione vigente; b) un maggior rigore nel valutare il fitness regolatorio, soprattutto in termini di efficacia ed efficienza delle soluzioni di policy adottate; c) l’integrazione totale dello strumento del ReFit nel normale ciclo di regolazione; d) cooperazione coi legislatori nazionali nella realizzazione dei ReFit.

La Commissione europea, attraverso il Gruppo di alto livello di esperti della qualità della regolazione (*Group of high level national regulatory experts*), che si riunisce di norma due volte l’anno, ha promosso un esercizio di sperimentazione congiunto con gli Stati membri che su base volontaria partecipano alla valutazione di un settore sottoposto al *fitness check*. Nel corso del 2013 l’Italia ha contribuito alla selezione delle aree su cui condurre la valutazione, anche attraverso consultazioni delle associazioni di categoria degli operatori economici e delle amministrazioni statali coinvolte, impegnandosi a proseguire nel 2014 il *fitness check* che sarà svolto congiuntamente alla Commissione europea nel settore della legislazione alimentare (*general food law*).

Dalla consultazione sulla smart regulation nel 2012, che ha dato origine alla Comunicazione sul Programma REFIT, è emersa l’esigenza di una migliore utilizzazione dello strumento della **valutazione ex post** della legislazione. A questo proposito, la Commissione europea da lungo tempo valuta i propri programmi di spesa e in generale gli interventi di tipo finanziario. Nella Comunicazione Smart Regulation vengono introdotti per la prima volta programmi di fitness check, ossia la valutazione completa di una politica, che riguarda più di un atto legislativo, e che si estende a tutto il quadro normativo di un determinato settore, allo scopo di far emergere i cambiamenti necessari. Dopo aver realizzato un certo numero di fitness check pilota, la Comunicazione REFIT ha

dedicato maggiore attenzione alla valutazione, estendendo il campo di applicazione dei fitness check.

Il sistema di valutazione attualmente applicato dalle direzioni generali della Commissione è orientato a presentare i risultati raggiunti da una misura sotto 5 diversi profili: l'efficacia, l'efficienza, la coerenza (l'azione dell'UE completa altre azioni o è in contraddizione con esse?), la pertinenza (l'azione dell'UE è ancora necessaria?) e il valore aggiunto dell'UE (l'intervento dell'UE ha svolto un ruolo determinante per produrre i cambiamenti ottenuti con la misura?).

La valutazione consente di analizzare se, come e perché la situazione iniziale sia cambiata, fornisce l'evidenza empirica per giustificare o meno un intervento in un determinato settore, e orienta la Commissione nella decisione di una misura di cambiamento. Infatti, grazie alla valutazione, tutte le proposte significative di revisione della legislazione in un determinato settore poggiano su una solida analisi dei risultati degli interventi realizzati dall'UE.

Nel corso del 2013 la Commissione ha condotto uno screening¹¹ e una mappatura di tutti i settori di intervento legislativo dell'UE nei quali è stata fatta, è in corso o è in previsione una valutazione dei risultati raggiunti dall'intervento UE. Sulla base di questa ricognizione la Commissione ha adottato la Comunicazione COM 2013 686 del 2 ottobre 2013 (Consolidare le basi della regolamentazione intelligente: migliorare la valutazione).

Nella Comunicazione di ottobre la Commissione si pone come obiettivi la necessità di aggiornare e migliorare la coerenza del metodo di valutazione, oggi frammentato nelle varie prassi sviluppate dalle Direzioni generali, e la garanzia della qualità e la valutazione della qualità delle relazioni finali di valutazione, come già avviene per le valutazioni di impatto (analisi in prospettiva).

Il nuovo approccio della Commissione parte dalla definizione di valutazione: un giudizio critico, basato su elementi fattuali, volto a determinare se l'azione dell'UE abbia soddisfatto le esigenze previste e prodotte realmente i risultati desiderati. La valutazione dovrà esaminare il rapporto di causalità tra l'azione intrapresa dall'UE e i cambiamenti ottenuti, e dare conto dell'efficacia, dell'efficienza, della pertinenza, della coerenza e del valore aggiunto UE. Il nuovo approccio si basa anche sulla definizione di passaggi standard nel ciclo di valutazione (mandato di valutazione, relazione finale, valutazione di qualità della relazione finale). Il secondo elemento del nuovo approccio è dato dall'estensione dell'uso del *fitness check*, che riguarda gruppi di azioni finalizzati al medesimo obiettivo. Si tratta di una valutazione a più ampio spettro, sia in termini di pezzi di legislazione esaminati (non il singolo atto legislativo, ma settori) sia in termini di aspetti da valutare (incluso i costi della regolazione e gli oneri amministrativi, i cinque elementi della valutazione, la sovrapposizione tra norme, le incoerenze, le norme obsolete). Il terzo elemento

¹¹ I risultati dello screening e della mappatura delle aree sono stati resi noti il 1° agosto 2013 (Staff Working Document SWD 2013 401 Final).

è la promozione della cultura della valutazione, che deve permeare il ciclo decisionale e responsabilizzare sui risultati della valutazione. Il quarto elemento della nuova strategia della Commissione è la pianificazione pluriennale delle attività di valutazione, con l'impegno per ciascuna direzione generale di effettuare almeno una valutazione o fitness check all'anno. Il quinto elemento è dato dalla corretta progettazione della valutazione, attraverso la previsione degli elementi informativi da analizzare, i tempi per la realizzazione, le consultazioni, la trasparenza e le azioni di miglioramento o revisione conseguenti. Il sesto elemento della nuova strategia è il miglioramento della qualità delle valutazioni, strutturando un sistema di monitoraggio della robustezza e della completezza delle analisi e di revisione delle tecniche e dei metodi impiegati. Infine, la valutazione deve essere una responsabilità comune della Commissione ma anche degli Stati membri, che devono impegnarsi a svolgere la loro parte, soprattutto fornendo i dati necessari relativamente allo stato di attuazione di una determinata disciplina nei propri ordinamenti interni. Successivamente, il 13 novembre 2013 la Commissione ha aperto una consultazione pubblica online (chiusa il 25 febbraio 2014) per raccogliere i suggerimenti dagli stakeholder (associazioni di categoria, organismi vari, autorità pubbliche nazionali) su una bozza di Nuove Linee guida sulla Valutazione (draft Commission Evaluation Policy Guidelines), che sostituiranno le linee guida del 2004.

Nella bozza di nuova versione delle linee guida la valutazione si inquadra nel più comprensivo contesto della *smart regulation*, svolgendo un ruolo ancora più cruciale, rispetto a dieci anni fa, anche rispetto alle valutazioni *ex ante* (*impact assessments*). Il principio guida è quello di valutare innanzitutto, evitando, dove possibile, l'adozione di nuovi provvedimenti. I criteri obbligatori proposti per la valutazione sono cinque: a) rilevanza degli obiettivi rispetto alle esigenze di base; b) effettività dell'intervento; c) efficienza dei costi che questo ha comportato; d) valore aggiunto dell'azione al livello europeo, rispetto a quanto avrebbe potuto ottenersi col solo intervento degli Stati membri o dei governi regionali e locali; e) coerenza con altri interventi aventi obiettivi simili, e coerenza interna dell'intervento. Una ulteriore novità delle linee guida poste a consultazione riguarda la previsione di adempimenti minimi (*minimum obligations*) per ciascuna fase del processo valutativo.

Rispetto all'attività di **analisi ex ante**, si segnala che l'*Impact Assessment Board* non ha ancora, al momento, pubblicato lo "IAB Report for 2013", previsto per la primavera 2014. Nella "Roadmap for 2014"¹², tuttavia, sono pianificate per l'anno corrente trenta analisi d'impatto preliminare, otto delle quali già intraprese nel 2013.

¹² http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/roadmaps_2014_en.htm.

Con il nuovo report SWD(2013) 60 final, *Monitoring and Consultation on Smart Regulation for SMEs*, del 7 marzo 2013, che ha aggiornato quello realizzato nel novembre 2011, la Commissione ha reso note le misure di semplificazione intraprese per l'attuazione del principio "think small first", in favore delle PMI, ha pianificato i passi successivi da compiere in questa direzione [COM(2013) 122 final, "Smart regulation - Responding to the needs of small and medium - sized enterprises", della stessa data]. Nel documento di lavoro SWD(2013) 401 final, "Initial Results of the Mapping of the Acquis 'Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)'", pubblicato il 1° Agosto 2013, particolare attenzione è stata posta anche agli effetti sulle PMI, sulla base di quanto emerso dalla consultazione realizzata dalla Commissione rispetto ai 10 procedimenti più gravosi per le PMI [i cui risultati sono pubblicati in COM(2013) 446 final, "Top10 Consultation of the most burdensome EU legislative acts for SMEs", del 18 giugno 2013].

Consiglio dell'Unione europea

Anche il *Consiglio dell'Unione Europea*, negli ultimi anni, ha dimostrato sempre maggiore sensibilità verso i temi della valutazione dell'impatto delle norme, anche in una prospettiva di miglioramento delle condizioni economiche generali. Lo scorso 29 ottobre 2013 la Presidenza lituana del Consiglio dell'Unione Europea ha organizzato un panel dedicato alla *smart regulation* per le PMI, "Panel discussion on Smart Regulation for SMEs", con la partecipazione di istituzioni e stakeholders, per affrontare la questione della riduzione degli oneri regolativi per le imprese. Fra le conclusioni del panel, il CUE ha ribadito che la *smart regulation* non deve tradursi in un mero slogan politico, ma deve costituire un volano di crescita e semplificazione per le imprese, nonché per l'effettiva implementazione delle politiche.

Nel corso del 2013, il Consiglio Competitività-mercato interno ha adottato le Conclusioni¹³ in materia di smart regulation, che richiamano la Commissione europea ad una prosecuzione dell'impegno sul REFIT Programme e sulla riduzione degli oneri amministrativi, per non appesantire il carico regolatorio dei cittadini e delle imprese nell'UE, e auspicano una maggiore attenzione allo svolgimento della valutazione di impatto durante il negoziato in Consiglio e in Parlamento. L'Italia ha partecipato attivamente ai gruppi di lavoro per la definizione delle Conclusioni e continuerà tale impegno durante il semestre di turno di Presidenza dell'Unione nel 2014.

¹³ Competitiveness Council Conclusions 2-3 dicembre 2013; Competitiveness Council Conclusions 29-30 maggio 2013.

Parlamento europeo

All'interno del *Parlamento Europeo* sono entrate a regime le funzioni della "Direzione della Valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo", incardinata all'interno della DG Politiche interne dell'Unione del Segretariato generale, istituita nel 2012. La DG svolge le funzioni di servizio "studi" trasversale all'intera attività parlamentare, in ausilio alle diverse commissioni chiamate a svolgere AIR.

Sugli sviluppi in ambito del Consesso parlamentare, occorre quindi far cenno all'azione che ha portato all'adozione, da parte del Parlamento europeo, della Risoluzione del 4 febbraio 2014 sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità.

Nella Relazione è valorizzato il ruolo cruciale delle valutazioni d'impatto e dei controlli ex post nel percorso verso una buona governance.

E' espresso l'avviso che l'obiettivo di legiferare meglio vada perseguito in uno spirito di governance multilivello, cioè attraverso l'azione coordinata dell'UE, delle istituzioni nazionali e degli enti locali e regionali e si afferma che i parlamenti nazionali dovrebbero essere coinvolti nelle valutazioni ex post delle nuove normative.

Il Parlamento mette in rilievo l'importanza fondamentale delle valutazioni d'impatto quale ausilio all'adozione delle decisioni nell'ambito del processo legislativo e sottolinea la necessità, in tale contesto, di dedicare la dovuta attenzione agli aspetti relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità; inoltre, propone di indurre i parlamenti nazionali a intraprendere analisi comparative delle valutazioni ex ante da essi effettuate confrontandole con le valutazioni ex post elaborate dalla Commissione.

E' valutato positivamente il crescente accento posto dalla Commissione sul «ciclo» di elaborazione delle politiche, con le fasi di avvio, valutazione d'impatto, consultazione, adozione, attuazione e valutazione della legislazione dell'UE viste come parti di un processo coerente; in tale contesto, il principio «pensare anzitutto in piccolo» dovrebbe essere un elemento chiave dell'intero processo.

Il Parlamento plaude allo sviluppo positivo rappresentato dalla Direzione della Valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo creata in seno al Parlamento; ritiene che il Parlamento debba adottare sempre un approccio sistematico nell'esame delle valutazioni d'impatto; accoglie con favore l'elaborazione da parte della Direzione della Valutazione d'impatto di brevi sintesi delle valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione e ritiene che esse debbano costituire un elemento essenziale dell'analisi, da parte delle commissioni parlamentari, delle

proposte legislative in discussione; propone che le valutazioni d'impatto del Parlamento includano, ove opportuno, una dimensione territoriale.

E' apprezzato il fatto che le valutazioni d'impatto della Commissione cerchino di coprire una gamma ampia ed esauriente di possibili impatti, ma ritiene che il sistema possa essere ulteriormente rafforzato in vari modi, ad esempio includendo la dimensione territoriale (conseguenze finanziarie e amministrative per le autorità nazionali, regionali e locali).

Il Parlamento rammenta l'impegno assunto dal Parlamento e dal Consiglio, nell'approccio interistituzionale comune sulle valutazioni d'impatto del 2005, di condurre tali valutazioni, quando lo ritengono appropriato e necessario per il processo legislativo, prima dell'adozione di ogni modifica sostanziale; rammenta ancora l'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» del 2003, e incoraggia il Consiglio a completare i lavori per l'istituzione di un suo meccanismo per lo svolgimento delle valutazioni d'impatto («analisi degli effetti») relative alle modifiche sostanziali («emendamenti di merito») da esso proposte, adempiendo così i suoi obblighi ai sensi dell'accordo del 2003.

Il Parlamento chiede fermamente che la Commissione prenda in seria considerazione le valutazioni del valore aggiunto europeo che accompagnano le relazioni d'iniziativa legislativa del Parlamento europeo, illustrando in dettaglio le ragioni per cui non accetta o non considera pertinenti una o più delle argomentazioni presentate dal Parlamento.

Alla Commissione è richiesto in particolare, poi, di analizzare la metodologia utilizzata nella redazione delle valutazioni d'impatto, allo scopo di valutare modi per migliorare sia gli indicatori qualitativi sia lo svolgimento generale del processo di consultazione.

Best practices – quadro internazionale

Nell'ambito delle altre esperienze europee, si segnala, nel **Regno Unito**, l'esperienza dell'*OFGEM (Office of Gas and Electricity Markets)*, autorità indipendente britannica per il gas e l'energia elettrica, che si conferma molto attiva nella realizzazione di Air e nella elaborazione delle relative metodologie. L'OFGEM ha aggiornato nel corso del 2013 le precedenti linee guida sull'Air, "Impact Assessment Guidelines", risalenti al 2009, con una nuova versione entrata in vigore il 1° ottobre 2013. Il varo delle nuove linee guida è stato preceduto da una tornata di consultazioni pubbliche, aperte per 12 settimane (dal 18 marzo al 10 giugno 2013). Le nuove linee guida, da un lato, sottolineano il carattere di continuità del processo di Air, dove le ipotesi di intervento subiscono un graduale affinamento e una scrematura fino alla selezione di un'opzione preferita e gli