

PREMESSA

1. Il 2016 si è rivelato un anno particolarmente intenso per quanto concerne il settore degli strumenti della qualità della regolazione. Esso ha visto realizzarsi, contestualmente: l'incremento degli sforzi tesi a favorire una strategia coerente delle Amministrazioni nella gestione di tali strumenti, grazie all'opera di sensibilizzazione esercitata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (di seguito DAGL), coadiuvata dal Nucleo di esperti ivi operanti, attraverso gli interventi valutativi sulle relazioni pervenute a corredo dei provvedimenti normativi; il proseguimento dell'attività didattica, mirata alla specifica materia, condotta dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione a seguito degli accordi a suo tempo intercorsi con il citato Dipartimento; il profondo interesse manifestato dagli organi consultivi su documenti i quali, in maggior misura rispetto ad altri che accompagnano i testi normativi, devono dar conto delle circostanze giustificative a monte dell'adozione di questi ultimi e delle scelte adottate in raffronto ad opzioni di regolazione valutate in via alternativa; infine, il potenziamento delle misure divulgative e di trasparenza poste in essere dalle amministrazioni, *in primis* dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di assicurare la più ampia conoscibilità del processo di formazione della volontà regolatrice.

Le pagine che seguono forniscono elementi di dettaglio sulle vicende relative agli strumenti della qualità della regolazione maturatesi nell'anno in riferimento.

Sotto l'aspetto della conoscibilità degli strumenti della qualità della regolazione, è sufficiente qui accennare alla particolare attenzione che la Presidenza del Consiglio dei ministri dedica alla pubblicizzazione delle relazioni di accompagnamento ai provvedimenti normativi adottati dal Governo¹, alla luce delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, il quale prevede, come noto (art. 6), che *“le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità,*

¹ Esempi di tale attività sono rinvenibili ai link:

<http://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/dicembre%202016/www.governo.it/provvedimento/provvedimento-a31068309111613/6131.html>

<http://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/dicembre%202016/www.governo.it/provvedimento/provvedimento-a31057225031613/4490.html>

<http://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/dicembre%202016/www.governo.it/provvedimento/provvedimento-a3105631504163/4591.html>

la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione...).

Ancora in tema di trasparenza, il 2016 ha registrato la piena operatività del sito “Partecipa!” dedicato specificamente al tema delle consultazioni². Si tratta di una iniziativa concertata del Dipartimento della funzione pubblica, del Dipartimento per le riforme istituzionali e del Dipartimento per le politiche di gestione, promozione e sviluppo delle risorse umane e strumentali³ con il supporto dell’Agenzia per l’Italia digitale e del Formez, che ha lo scopo di promuovere il processo di apertura verso i cittadini e di trasparenza verso le imprese e la società civile. Il Dipartimento della funzione pubblica coordina la partecipazione dell’Italia all’*Open Government Partnership* (OGP), iniziativa internazionale multilaterale che sostiene lo sviluppo dei tre assi portanti dell’*Open Government*: trasparenza della Pubblica Amministrazione, lotta alla corruzione e democrazia partecipata⁴. Il portale è stato promosso con lo scopo di sostenere l’utilizzo dello strumento della consultazione sulle politiche pubbliche da parte delle pubbliche amministrazioni. Il sito dovrebbe funzionare da aggregatore di tutte le consultazioni pubbliche e, in effetti, vi si individuano quelle di maggiore interesse: le stesse che, ovviamente, sono pubblicizzate nei siti delle amministrazioni che le hanno attivate.

E ancora: nel 2016 sono altresì proseguite le attività di gestione delle linee editoriali create nel corso del 2015 dal Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato⁵, sulle quali si è più ampiamente riferito nella precedente relazione annuale, così come anche gli

² <http://www.partecipa.gov.it/>. Cfr. anche *infra*, paragrafo 2.3.

³ Con DPCM 8 giugno 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 156 del 6 luglio 2016, le competenze di tale Dipartimento sono passate rispettivamente al Dipartimento per il personale e al Dipartimento per i servizi strumentali.

⁴ Si tratta essenzialmente di un accordo su base volontaria tra Governi che si impegnano a sottoscrivere ed adottare una Dichiarazione sull’*open Government* e a realizzare gli obiettivi contenuti nella dichiarazione (trasparenza, partecipazione aperta e *accountability*) attraverso un piano d’azione (*Action Plan*) di durata biennale che raccoglie impegni e progetti sui temi d’interesse dell’OGP. L’Italia ha aderito ufficialmente al partenariato nel 2011. Il Dipartimento della Funzione Pubblica coordina la partecipazione delle amministrazioni, a cui. Per maggiori informazioni si rinvia al link: <https://www.opengovpartnership.org/>.

⁵ Ci si riferisce alle note brevi, che trattano il tema dell’analisi di impatto sia sotto il profilo giuridico, sia dando conto degli orientamenti e delle tendenze attuali in materia (es. di nota breve in: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/986222/index.html>); nonché alle *newsletter*, con le quali si monitora mensilmente la presenza delle AIR nei disegni di legge di iniziativa governativa e negli schemi di atti del Governo presentati al Parlamento (cfr. http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/27_1.htm). Dagli elenchi recati dalle newsletter, emerge con tutta evidenza la consistenza sia qualitativa che quantitativa dei documenti di accompagnamento alle iniziative legislative del Governo, ed in particolare delle AIR.

approfondimenti sulle relazioni annuali redatte dal Governo, arricchiti da riferimenti alle principali legislazioni europee⁶.

2. L'altro, importante, ambito di interventi, adottati nella prospettiva del generale miglioramento degli strumenti di qualità della regolazione, è rappresentato dal rapporto di partenariato istituzionale instaurato dal DAGL con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

E' utile ricordare che, nel corso del 2015, è stata concordata l'attivazione di cicli di formazione, a carattere prettamente tecnico-operativo, destinati ai dirigenti e ai funzionari delle direzioni e degli uffici legislativi, con priorità assicurata al personale operante in settori che curano iniziative normative con particolare impatto su cittadini ed imprese.

Il secondo capitolo (paragrafo 2.6) della presente relazione si soffermerà sulle attività formative condotte dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che nel 2016 ha assicurato la realizzazione di cinque edizioni del corso in materia di qualità della regolamentazione, impostato, come i precedenti realizzati nel 2015, prevalentemente su attività di tipo laboratoriale, finalizzate all'applicazione concreta delle tecniche della valutazione di impatto.

Grazie anche a tale impegno, la qualità delle relazioni AIR nel corso del 2016 è sensibilmente migliorata, confermando la previsione di cui è traccia nella precedente relazione annuale.

Ma ancora una volta è da sottolineare, in questa sede, che uno dei fattori decisivi per il miglioramento della qualità delle relazioni AIR annesse ai provvedimenti normativi, nell'anno di riferimento, è rappresentato dall'attività prestata dai componenti del Nucleo AIR, costituito il 1° ottobre 2014 a supporto del competente Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione del DAGL, nella valutazione tecnica delle analisi prodotte dalle amministrazioni.

Come già esposto nelle precedenti relazioni, la procedura di valutazione delle relazioni AIR, come impostata con l'ausilio degli esperti del Nucleo, prevede la restituzione alle amministrazioni proponenti di una scheda di valutazione della relazione AIR redatta dall'esperto cui è assegnato l'incarico di seguire la singola amministrazione. Ciascuna scheda, oltre a fornire indicazioni specifiche sui punti della relazione AIR da approfondire, è strutturata in modo da chiarire anche aspetti di natura metodologica relativi alle modalità di

⁶ <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/979262/index.html>

svolgimento dell'AIR, fornendo esempi e precisazioni volti a supportare l'attività di analisi svolta dall'amministrazione.

A esercitare un ulteriore impulso verso la valorizzazione degli strumenti della qualità della regolamentazione ha anche contribuito il positivo orientamento assunto dagli organi consultivi. Come si avrà modo di precisare⁷, nel corso del 2016 si è, infatti, significativamente intensificata l'attività di valutazione delle AIR da parte del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, che è giunto ad invitare le amministrazioni a non sottovalutare il ruolo dell'AIR e a non reputarla *“un adempimento meramente formale da assolvere con l'utilizzo di formule generiche e buone a tutti gli usi”*, avvertendo anche che la lacunosità dell'AIR potrà, in futuro, condizionare negativamente il parere del Consesso⁸.

3. Ciò premesso, si segnala che nel corso del 2016 non sono intervenute modificazioni normativa nella materia, che resta disciplinata 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 n. 86 del 12 aprile 2013), ed infine dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013, 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”* (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 16 aprile 2013).

Tale ultimo provvedimento è stato adottato in attuazione della previsione di cui al comma 5-bis dell'articolo 14 della richiamata legge n. 246 del 2005, introdotto dall'articolo 6, comma 2, lettera c), della legge n. 180 del 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

⁷ Cfr. *infra*, paragrafo 2.5.

⁸ Così si legge nel parere reso nell'adunanza della Commissione speciale del 19 ottobre 2016, sullo schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di approvazione delle linee guida recanti *“Il Direttore dei lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto”* e *“Il Direttore dell'Esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto”*

da oneri informativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese (le metodologie da seguire per la stima sono dettagliatamente indicate 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.

Per quanto riguarda il contesto europeo, il 2016 ha visto realizzati incisivi interventi in tema di politiche della regolazione. I principali sono costituiti da: 1) il nuovo Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” (*Inter Institutional Agreement on Better Law-making* - *IIA*) sottoscritto il 13 aprile 2016 (sostitutivo del precedente Accordo risalente al 2003); 2) il documento di “Conclusioni sulle politiche per la qualità della regolazione”, adottato nel maggio 2016 dal Consiglio “Competitività” dell’Unione, su impulso della Presidenza di turno dei Paesi Bassi. Di tali iniziative, e di altre adottate in ambito internazionale, si riferirà in dettaglio nel primo capitolo.

4. La presente relazione è organizzata come segue.

Nel capitolo 1 viene trattato il tema degli strumenti della regolazione in ambito internazionale, ponendo l’accento sulle principali novità introdotte nel corso del 2016.

Seguono, al capitolo 2, i dati sullo stato di applicazione di AIR, VIR e ATN da parte delle amministrazioni centrali, preceduti da una breve sintesi degli elementi che caratterizzano i tre strumenti. Nel medesimo capitolo vengono altresì tracciate le linee di attività relative alle consultazioni. Successivamente si riferisce sui principali aspetti dell’attività del citato Nucleo di valutazione della regolazione operante presso il DAGL, e vengono esposti i margini di miglioramento registrati nell’elaborazione degli strumenti della qualità della regolamentazione a seguito degli interventi posti in essere dal Nucleo stesso. Il paragrafo successivo si sofferma sull’analisi delle relazioni AIR da parte del Consiglio di Stato. A seguire, si fornisce un quadro riepilogativo delle attività di docenza della Scuola Nazionale dell’Amministrazione in materia, frutto della collaborazione tra il DAGL e la SNA per lo sviluppo della cultura AIR.

Il paragrafo 2.7 è dedicato all’attività di verifica e valutazione sugli oneri amministrativi condotta dal DAGL in collaborazione con il competente settore del Dipartimento della funzione pubblica, incaricato poi di redigere la relazione annuale ai sensi dell’articolo 8, comma 2-*bis*, della legge 11 novembre 2011, n. 180. La relazione sul bilancio

degli oneri concernenti il 2016 è stata pubblicata nei termini di legge sul sito del Governo, al link

http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/AltriContenuti/DatiUlteriori/FuncionePubblica/Relazione_2016.pdf. In essa si dà debito conto del contributo che il DAGL ha fornito agli effetti di un significativo miglioramento nell'elaborazione delle stime sugli oneri effettuate dalle amministrazioni⁹.

Si conclude con il capitolo 3, che reca un diffuso resoconto dello stato di applicazione di AIR, VIR e ATN da parte delle Autorità indipendenti e delle Regioni, comprendendo, nel corpo del testo, i contributi pervenuti dalle Autorità e le innovazioni legislative delle Regioni sui temi della qualità della regolazione, con rinvio all'allegato A per quel che concerne i singoli contributi forniti dagli enti territoriali in merito alle esperienze maturate nel corso del 2016.

1. IL CONTESTO INTERNAZIONALE

1.1 PRINCIPALI NOVITÀ NELLA POLITICA DELLA REGOLAZIONE PRESSO LE ISTITUZIONI EUROPEE

- **Accordo interistituzionale “Legiferare meglio”**

Il 13 aprile 2016 è stato sottoscritto dalle Istituzioni europee (Parlamento europeo, Consiglio dell'UE e Commissione) il nuovo Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” (*Inter Institutional Agreement on Better Law-making* - IIA), che ha sostituito il precedente Accordo risalente al 2003. Come anticipato nella relazione annuale al Parlamento per l'anno 2015, l'Accordo è un tassello fondamentale dell'Agenda per la *better regulation* della Commissione Junker, il cui *iter* di adozione era stato avviato a maggio 2015. L'IIA ha per obiettivo il miglioramento dell'efficacia dell'attività legislativa dell'Unione, in modo da essere adatta allo scopo (“*fit for purpose*”, ovvero in grado di disciplinare le questioni rilevanti senza oneri eccessivi per i destinatari), concentrarsi sulle aree a maggior valore aggiunto, ridurre gli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese e accrescere la

⁹ Si legge al paragrafo 2.1 che “*nel quarto anno di applicazione della disciplina sul bilancio degli oneri è stato ulteriormente consolidato il processo di monitoraggio e valutazione delle relazioni prodotte dalle amministrazioni, condotto dal DAGL*”.

partecipazione e la trasparenza nel processo legislativo unionale. Nell’ottica del rafforzamento dell’efficacia dell’azione delle Istituzioni dell’Unione, le tre Istituzioni si sono impegnate, in primo luogo, a un sostanziale miglioramento del processo di programmazione normativa annuale e pluriennale, adottando a dicembre 2016, per la prima volta dall’entrata in vigore del nuovo IIA, una “*Dichiarazione comune sulle priorità legislative dell’Unione nel 2017*”, che ha identificato un numero contenuto di proposte legislative in sei aree prioritarie, su cui le tre Istituzioni si sono impegnate a garantire una corsia preferenziale nell’*iter* legislativo, al fine di assicurare progressi sostanziali e, ove possibile, la definitiva approvazione entro il 2017.

L’Accordo riconosce anche l’importanza della valutazione d’impatto, delle consultazioni e delle valutazioni *ex-post* per il miglioramento della qualità della legislazione dell’Unione, che non sostituiscono la decisione politica, ma la supportano e la informano sulla base di evidenze fattuali e analisi metodologicamente fondate. In particolare, le tre Istituzioni, concordando nel riconoscere l’apporto positivo delle valutazioni d’impatto per il miglioramento della qualità della legislazione dell’Unione, statuiscono che tale strumento sia finalizzato a individuare soluzioni alternative nonché, laddove possibile, a identificare i costi e i benefici potenziali a breve e a lungo termine, valutando gli impatti sotto il profilo economico, ambientale e sociale in modo integrato ed equilibrato e fondandosi su analisi qualitative e quantitative, nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà della legislazione UE.

Per quanto riguarda la Commissione europea, essa si impegna a corredare di valutazione di impatto tutte le proposte legislative inserite nel proprio Programma di lavoro annuale e nella Dichiarazione comune sulle priorità legislative, e sottopone le valutazioni di impatto al controllo sulla qualità del Comitato di controllo normativo (*Regulatory Scrutiny Board*), organo interno indipendente operativo dal secondo semestre 2015 nella nuova composizione di tre membri interni e tre membri esterni alla Commissione, dedicati a tempo pieno all’esame delle valutazioni di impatto e al rispetto delle prescrizioni metodologiche e analitiche sulla loro elaborazione. Le valutazioni di impatto e i pareri del Comitato di controllo sono pubblicati dopo l’adozione della proposta legislativa da parte della Commissione e sono messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei parlamenti nazionali. Il Parlamento europeo e il Consiglio, dal canto loro, nel rispetto delle rispettive prerogative, si impegnano a effettuare le proprie valutazioni d’impatto sulle modifiche sostanziali che intendono apportare alla proposta della Commissione.

A ciascuna Istituzione spetta la definizione di “modifica sostanziale” (*substantive amendment*), così come la decisione in merito allo svolgimento della valutazione di impatto. La valutazione di impatto della Commissione è la base di partenza per le valutazioni dei Co-Legislatori, che possono chiedere alla stessa Commissione di integrare la propria valutazione di impatto o effettuare la valutazione sulle modifiche sostanziali. L’IIA ribadisce che spetta a ciascuna delle tre Istituzioni stabilire come organizzare i propri lavori di valutazione di impatto, ivi compresi le risorse organizzative interne e il controllo della qualità. Per il Consiglio dell’Unione, unica tra le tre Istituzioni a non essersi dotata di strutture apposite per lo svolgimento delle valutazioni di impatto, si tratta di definire l’assetto organizzativo e operativo più idoneo per dare corso all’impegno sottoscritto nell’Accordo.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei destinatari delle norme, la consultazione del pubblico e dei portatori di interesse è parte integrante di un processo decisionale ben informato e del miglioramento della qualità di tale processo. La Commissione, nel procedimento interno di elaborazione delle proposte legislative, prima di adottare una nuova proposta, si impegna a condurre consultazioni pubbliche in maniera aperta e trasparente, favorendo la più ampia partecipazione anche da parte delle PMI e dei cittadini.

Con riguardo alla valutazione a posteriori della legislazione UE, le tre Istituzioni confermano l’importanza di coordinare le proprie attività, comprese le relative consultazioni del pubblico e dei portatori di interesse, e di considerare le dimensioni dell’efficienza, dell’efficacia, della pertinenza, della coerenza e del valore aggiunto europeo della legislazione e delle politiche vigenti come base per la valutazione di impatto delle opzioni per le azioni successive, coerentemente con un approccio onnicomprensivo del procedimento normativo.

- **Consiglio dell’Unione e Conclusioni "Legiferare meglio per rafforzare la competitività"**

Nel maggio 2016 il Consiglio “Competitività” dell’Unione ha adottato delle Conclusioni sulle politiche per la qualità della regolazione, su impulso della Presidenza di turno dei Paesi Bassi, che fanno seguito alle Conclusioni sulla “*smart regulation*” del semestre di presidenza italiano, nel dicembre 2014. Il documento di Conclusioni è stato elaborato, discusso e approvato dal Gruppo di lavoro “Competitività-*better regulation*” del Consiglio, a cui il DAGL prende parte per competenza di materia, assieme al Dipartimento della funzione pubblica.

Il documento di indirizzo politico si concentra su quattro pilastri della politica della qualità della regolazione: il “principio di innovazione” nell’attività legislativa europea, la valutazione di impatto e la quantificazione dei costi e dei benefici, la riduzione degli oneri burocratici e la qualità della regolazione per le piccole e medie imprese (PMI). L’elemento principale di novità delle Conclusioni del 2016 è rappresentato dalla sezione “Legislazione adeguata alle esigenze future e favorevole all’innovazione”, in cui per la prima volta in un documento del Consiglio si riconosce valenza politica ad un c.d. “principio di innovazione”, non presente come tale nei Trattati istitutivi, ma impostosi negli ultimi anni nelle azioni di *policy* dell’Unione in forza delle trasformazioni tecnologiche che hanno profondamente inciso i sistemi industriali ed economici dei paesi europei e non. Il Consiglio invita gli attori istituzionali a promuovere l’attenta considerazione del “principio di innovazione” nell’attività normativa, affinché il *corpus* normativo esistente, nonché le nuove iniziative, a livello europeo e dei singoli Stati membri, non siano di ostacolo all’innovazione, ma al contrario ne favoriscano gli effetti positivi in termini di sviluppo economico e di crescita della competitività negli Stati dell’UE¹⁰. Tra le iniziative indicate dal Consiglio a tale fine, figura l’invito rivolto alla Commissione e agli Stati membri di condividere le *best practices* delle soluzioni normative adottate per favorire l’innovazione in ogni area di intervento normativo, a partire da forme di regolamentazione basata sul rischio, oppure orientata ai risultati, normativa “flessibile” o volta a consentire la sperimentazione di prodotti innovativi. Anche la valutazione di impatto deve includere la dimensione dell’innovazione e della legislazione a “prova di futuro” tra i potenziali impatti da stimare sia in sede di valutazione *ex ante* sia in sede di valutazione *ex post* della legislazione vigente, nell’ambito del Programma REFIT (v. oltre).

Nella sezione Valutazione d’impatto e quantificazione dei costi e benefici delle Conclusioni, si sottolinea come la valutazione di impatto debba considerare sia i costi che i benefici a lungo termine per la società e per le imprese, incluso anche il costo della “non-Europa”¹¹, l’impatto sulla competitività e gli oneri amministrativi. Passaggio significativo è

¹⁰ Cfr. paragrafi 1-4, *Legislazione adeguata alle esigenze future e favorevole all’innovazione*, delle Conclusioni del Consiglio “*Legiferare meglio per rafforzare la competitività*” adottate il 26 maggio 2016. Per il testo delle Conclusioni si rinvia al seguente link: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9580-2016-INIT/it/pdf>.

¹¹ Il concetto del costo della non-Europa risale agli anni Ottanta, quando il Parlamento europeo commissionò due studi (le relazioni Albert-Ball del 1983 e Cecchini del 1988) per identificare e quantificare i potenziali vantaggi economici significativi derivanti dal completamento di un mercato unico in Europa. Il concetto centrale è che l’assenza di un’azione comune a livello europeo può significare che, in un settore specifico, si verifichi una perdita di efficienza per l’economia nel suo insieme e/o che un bene pubblico collettivo, che potrebbe altrimenti esistere, non sia disponibile. Il concetto è strettamente legato a quello di “valore aggiunto europeo”, in quanto il

anche quello che ricorda che la misurazione degli impatti non costituisce un obiettivo in sé, a rassicurazione del fatto che il processo decisionale può trarre giovamento dall'analisi quantitativa ma non sarà sostituito dal fattore numerico. Esce ridimensionata, grazie all'intenso lavoro negoziale del DAGL e della Rappresentanza permanente italiana durante i lavori preparatori del Consiglio, l'originaria richiesta rivolta alla Commissione di enunciare a priori i casi obbligatori in cui quantificare i costi e i benefici nell'ambito della valutazione di impatto. Tale richiesta, sostenuta dalla Germania fino al massimo organo preparatorio del Consiglio (il Comitato dei rappresentanti permanenti o *Coreper*), presuppone la fissazione di soglie monetarie oltre le quali svolgere una stima degli impatti economici, ambientali e sociali. Tuttavia, non sembra auspicabile fissare tali soglie in termini assoluti e definitivi, tenuto conto della varietà delle aree di regolazione in cui interviene l'Esecutivo europeo, oltre al fatto che in letteratura una simile scelta è tuttora controversa. Sembra, invece, preferibile un approccio flessibile, in modo da utilizzare più criteri in base ai quali decidere di volta in volta quali nuove proposte legislative sono suscettibili di creare impatti di notevole entità, per i quali sia proporzionato l'impiego di metodi di analisi quantitativa.

Dopo un serrato confronto sulla proposta del DAGL, tesa ad esortare la Commissione a quantificare gli impatti di una iniziativa ogni qualvolta sia possibile e a rendere trasparenti le ragioni di tale scelta - proposta accolta dall'Esecutivo e da tutte le delegazioni con l'unica eccezione della Germania - si è raggiunto il consenso unanime con l'introduzione di un riferimento anche alla "prevedibilità" dell'operato della Commissione¹².

Nella sezione obiettivi di riduzione, le Conclusioni accolgono favorevolmente anche la volontà della Commissione di proseguire e rafforzare il Programma REFIT di revisione *ex post* delle norme, al fine di valutarne l'efficacia in termini di riduzione degli oneri burocratici.

Il Consiglio, richiamando le Conclusioni adottate nel dicembre 2014, durante la presidenza italiana, che invitavano la Commissione "a sviluppare ed attuare – sulla base dei contributi forniti dagli Stati membri e dalle parti interessate – obiettivi di riduzione degli oneri

secondo cerca di identificare i vantaggi economici dell'intraprendere - e il primo il costo economico del non intraprendere - un'azione politica a livello europeo in un ambito specifico. I potenziali vantaggi economici dell'azione possono essere misurati in termini di prodotto interno lordo (PIL) aggiuntivo generato o di risparmi in termini di spesa pubblica o di altro genere, attraverso un'allocazione più efficiente delle risorse all'interno dell'economia. Per maggiori informazioni si rimanda all'ultimo rapporto del Parlamento europeo sulla mappatura del costo della non-Europa 2014-2019:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/510983/IPOL-EAVA_ET\(2014\)510983_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/510983/IPOL-EAVA_ET(2014)510983_IT.pdf)

¹² Il testo finale del passaggio è il seguente: " (il Consiglio) esorta la Commissione a essere trasparente e prevedibile riguardo ai casi in cui una quantificazione dei costi e benefici è realizzata nell'ambito della valutazione d'impatto della Commissione e alle relative ragioni".

in ambiti particolarmente gravosi, specie per le PMI”, sottolinea che tali obiettivi di riduzione devono essere necessariamente ben definiti e concreti, e concentrarsi su settori di regolamentazione particolarmente onerosi, su settori rilevanti per le PMI e a forte potenziale di innovazione.

A proposito del tema delle PMI, nella sezione Legiferare meglio e PMI viene ribadito che gli strumenti di *better regulation* devono essere calibrati anche in funzione delle PMI, considerate essenziali sia in termini di creazione di occupazione, sia in termini di potenziale innovativo. Per tali fini, la consultazione diretta delle PMI e l’inserimento di appositi *test* dedicati nelle valutazioni di impatto per i provvedimenti di maggiore rilievo sono considerati essenziali. Parimenti, le Conclusioni auspicano che l’attenzione verso le PMI si manifesti anche nel momento della revisione della legislazione *ex post*.

Nel semestre di Presidenza slovacca (luglio-dicembre 2016) è proseguito il confronto sugli strumenti della *better regulation* e sulla rimozione delle barriere all’innovazione, dando spazio allo scambio e alla condivisione di esperienze realizzate dalle Istituzioni europee e da alcuni Stati membri. La Presidenza slovacca ha avviato il monitoraggio degli impegni contenuti nelle Conclusioni del 26 maggio 2016, dell’attuazione del Pacchetto *Better regulation* della Commissione, nonché dell’implementazione dell’Accordo interistituzionale.

Negli incontri del Gruppo di lavoro “Competitività-*better regulation*” del Consiglio sono stati discussi i contributi sul tema della legislazione a “prova di futuro” del Comitato economico e sociale e lo stato dell’arte del Programma REFIT, con l’esame del REFIT *Scoreboard*¹³. Lo *Scoreboard* è un rapporto contenente le schede delle 231 iniziative di semplificazione, ritiro, valutazione a posteriori e *fitness check*¹⁴ di atti legislativi vigenti nelle nove aree prioritarie di intervento della Commissione. Per ogni iniziativa REFIT è descritto lo stato dell’*iter* nel processo decisionale europeo, le eventuali osservazioni della Piattaforma REFIT, i potenziali risparmi e benefici descritti per lo più qualitativamente.

Con riguardo allo *Scoreboard*, le delegazioni hanno chiesto alla Commissione di migliorare la comunicazione dei risultati del Programma, riportati in un documento descrittivo dello stato dell’*iter* delle iniziative legislative e dei principali aspetti qualitativi delle stesse, ma

¹³ Il REFIT *Scoreboard* (SWD (2016) 400 è allegato alla Comunicazione COM (2016) 710 sul Programma di Lavoro per il 2017) ed è stato presentato il 25 ottobre 2016.

¹⁴ Il *fitness check* è una valutazione congiunta di diversi provvedimenti singoli che interagiscono per regolare le varie aree di *policy* dell’Unione. Si tratta di una tipologia di valutazione a posteriori degli effetti prodotti dagli atti legislativi UE in un’area di intervento. I passaggi procedurali e le indicazioni metodologiche del *fitness check* sono contenute nelle Linee guida per le analisi di impatto e nell’Appendice (*Better Regulation Toolbox*) allegata all’Agenda per la migliore regolazione (*Better regulation for better results - An EU agenda*). COM (2015) 215).

carente di dati sui reali benefici ottenuti. A tal fine, la Commissione è stata invitata a predisporre dei quadri di sintesi sui risultati finali - in termini di minori costi per i cittadini e le imprese - ottenuti con tutte le iniziative del Programma REFIT, e riferire periodicamente al Consiglio sui progressi compiuti.

- **Altre iniziative in tema di qualità della regolazione della Commissione**

Sempre con riferimento al Programma REFIT, si sono conclusi i lavori del progetto sperimentale di “*fitness check*” congiunto tra Commissione e Stati membri della legislazione europea in materia di legislazione sugli alimenti, cui il DAGL aveva partecipato nei due anni scorsi e di cui si è dato conto nella Relazione annuale per il 2015¹⁵.

Nel primo semestre 2016 sono stati definiti e inviati ai competenti servizi della Commissione i commenti e le valutazioni predisposte dai referenti dei Governi (in particolare dal DAGL e dal Ministero degli affari economici tedesco), sui principali aspetti procedurali e metodologici dell’esercizio di valutazione *ex post*. In particolare, sarebbe auspicabile un maggior coinvolgimento degli Stati membri nelle fasi preparatorie della valutazione, inclusa anche la redazione dei documenti di mandato dello studio, in quanto in tali fasi vengono elaborate le principali strategie e i requisiti di analisi delle informazioni disponibili, che possono influenzare quindi l’esito finale della valutazione. Inoltre, viene raccomandata una maggiore e più continua interazione tra Commissione e consulenti incaricati della valutazione da un lato, e gli esperti rappresentanti dei Governi degli Stati membri dall’altro, visto che nell’esercizio di valutazione del GFL la Commissione si è avvalsa dei risultati di due studi esterni a supporto della valutazione, sui principi generali del regolamento (artt. 1-21 del regolamento), e sul sistema di allerta rapido per crisi ed emergenze alimentari (artt. 50-57).

L’obiettivo di queste raccomandazioni è quello di supervisionare e orientare maggiormente anche le operazioni di raccolta dei dati e di analisi, e di chiarire maggiormente ruoli e procedure da rispettare nel corso della varie fasi della valutazione. La pubblicazione da

¹⁵ Si ricorda che il progetto in questione rientrava nelle iniziative REFIT esaminate nell’ambito delle attività del Gruppo di alto livello degli esperti nazionali della *better regulation* (sostituito nel 2015 dalla piattaforma REFIT). Su iniziativa della Commissione l’esercizio di *fitness check* sul Reg. (EC) n.178/2002, noto come *General Food Law – GFL*, era stato esteso alla partecipazione volontaria degli Stati membri. La valutazione ha preso in esame l’appropriatezza del regolamento alle necessità attuali, l’efficacia, l’efficienza, la coerenza con le altre disposizioni di settore, la rilevanza e il valore aggiunto europeo. Tale revisione verteva sugli elementi più rilevanti del regolamento GFL, quali i suoi principi fondamentali, le regole di gestione delle emergenze alimentari, e le regole di gestione e di funzionamento dell’Agenzia europea per la sicurezza alimentare – EFSA. Si rinvia per ulteriori dettagli alla Relazione del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell’AIR relativa al 2015.

parte della Commissione dei risultati della valutazione era stata inizialmente pianificata per la fine del 2016, ma è stata in seguito rinviata al 2017.

- **Piattaforma REFIT**

L'Agenda "Legiferare meglio", adottata dalla Commissione europea il 19 maggio 2015, ha istituito un nuovo organo consultivo per il dialogo con le parti interessate e con gli Stati membri su come migliorare la legislazione europea in vigore nell'ambito del Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT). Questo organismo, denominato Piattaforma REFIT, ha iniziato a operare da gennaio 2016 a seguito della nomina dei componenti dei due gruppi in cui esso si articola, vale a dire il gruppo dei rappresentanti della parti interessate e quello dei rappresentanti dei governi degli Stati membri.

La Commissione ha sottoposto alla Piattaforma proposte di semplificazione che sono state raccolte attraverso vari canali, inclusa la piattaforma digitale dedicata "*Lighten the Load-Have Your Say*" aperta a ogni tipo di contributo, anche quello offerto dai cittadini. Nello specifico, nel primo semestre 2016 la Commissione europea ha sottoposto all'esame della Piattaforma 108 proposte di semplificazione, raggruppate in 19 ambiti settoriali. Dopo aver esaminato queste proposte, la Piattaforma ha accordato priorità a 22 proposte relative a 11 settori sulle quali ha espresso una propria opinione.

La Commissione europea ha tenuto conto delle opinioni della Piattaforma nella identificazione delle priorità da inserire nel suo Programma di lavoro per il 2017. Questo documento è stato accompagnato dal *REFIT Scoreboard* che illustra nel dettaglio le azioni che saranno condotte nel 2017 nell'ambito del Programma REFIT, dando evidenza alle specifiche modalità di recepimento da parte della Commissione delle indicazioni formulate dalla Piattaforma.

Il secondo semestre di attività della Piattaforma è stato dedicato alla preparazione di un ulteriore pacchetto di opinioni e alla revisione del metodo di lavoro dell'organismo alla luce dell'esperienza maturata nel primo semestre. La revisione è stata tesa a migliorare il coordinamento tra i due gruppi in cui si articola la Piattaforma e ad affinare i criteri di selezione delle proposte. Questi cambiamenti sono stati apportati nell'ottica di rendere più agile il lavoro della Piattaforma, facilitando la raccolta e l'elaborazione dei suggerimenti forniti dalle amministrazioni nazionali e dalle parti interessate.

L'Italia è rappresentata nell'ambito del "Gruppo dei Governi" dal Dipartimento della funzione pubblica e ha assicurato la tempestiva diffusione dei materiali predisposti dalla Piattaforma REFIT al DAGL, alle amministrazioni di settore interessate e agli *stakeholder*¹⁶. Ciò ha consentito di raccogliere contributi che si sono rivelati essenziali ai fini della partecipazione alla definizione delle opinioni adottate dalla Piattaforma.

• **Altre iniziative in tema di qualità della regolazione a livello europeo**

Come nell'anno precedente, il DAGL ha partecipato ai due Incontri internazionali dei direttori della *better regulation (Director and expert of better regulation – DEBR)*, tenutisi ad Amsterdam (14-15 gennaio) e Bratislava (14-15 giugno), i paesi delle presidenze di turno della UE per il 2016. Questi incontri rappresentano un momento di confronto tra gli esperti e gli addetti ai lavori dei principali Paesi europei sui temi delle politiche di regolazione. Nel 2016 l'attenzione è stata dedicata al tema delle politiche di regolazione orientate all'innovazione e al progresso tecnologico, ai principi e alle possibili applicazioni dell'economia comportamentale, al tema delle PMI e della definizione di obiettivi di semplificazione, all'applicazione dell'analisi di impatto e della valutazione *ex post* della regolazione. Al DEBR di Amsterdam, il DAGL ha presentato l'esperienza del Governo in materia di AIR e VIR, mentre il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto un intervento sull'agenda della semplificazione e la digitalizzazione.

Il DAGL contribuisce attivamente agli scambi di buone pratiche anche nel *Better Regulation Network*, una rete informale di referenti dei Governi dei paesi UE e dello Spazio economico europeo (SEE) per le politiche di qualità della regolazione, anche attraverso la presentazione delle soluzioni applicate in tema di AIR e VIR in occasione dei seminari ospitati dai Paesi su base volontaria.

Nel corso del 2016 presso il DAGL si sono tenuti anche degli incontri bilaterali con alcune delegazioni estere, tra cui:

¹⁶ Per la composizione del Gruppo degli Stati membri si veda il link https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-members/refit-platform-members-government-group_en
Per la composizione del Gruppo Stakeholder si veda il link https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-members/refit-platform-members-stakeholder-group_en