

quali, pur non reputando congruo il prezzo di offerta, sono indotti ad aderirvi dal timore che, in caso di successo, il valore di mercato delle azioni successivo all'OPA si deprima per effetto del nuovo assetto di controllo e/o della minore liquidità) e le modalità con cui gli strumenti finanziari derivati sono computati nella partecipazione rilevante per l'obbligo di OPA.

- In data 6 maggio 2011 è stato pubblicato un documento di consultazione recante, tra l'altro, proposte regolamentari in materia di *“trasparenza delle partecipazioni potenziali cash-settled in attuazione dell'art. 120, comma 4, lettera d-ter del Tuf”*. In tale contesto, sono state riportate le analisi effettuate sulle opzioni regolatorie prese in considerazione in sede di redazione del documento, dando evidenza dei risultati che, in termini di analisi costi-benefici, hanno determinato la scelta delle proposte regolamentari sottoposte a consultazione. Le modifiche regolamentari sono state adottate con successiva delibera n. 17919 del 9 settembre 2011 ed opportuna evidenza alla procedura è stata fornita nel *“Documento sugli esiti della consultazione”* pubblicato nella stessa data.

I documenti richiamati sono a disposizione sul sito internet della CONSOB.

La COVIP (Commissione di vigilanza sui fondi pensione) ha adottato, con delibera dell'8 settembre 2011, il *“Regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005 concernente i procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione di competenza della COVIP”*.

L'adozione del citato provvedimento è stata preceduta dalla prescritta procedura di consultazione, iniziata il 27 novembre 2009 e terminata il 15 gennaio 2010.

Il Regolamento formalizza i meccanismi di partecipazione dei soggetti interessati, con l'obiettivo dichiarato di assicurare un elevato livello di trasparenza delle iniziative regolatorie, attraverso un'ampia e diffusa consultazione dei soggetti interessati, in un'ottica di collaborazione e condivisione delle scelte da adottare. Il coinvolgimento dei portatori di interesse diventa, dunque, parte integrante del processo regolativo, rivelandosi un *“utile strumento ai fini della definizione dell'opzione regolamentare più efficiente ed efficace, in relazione alle finalità di vigilanza, e più proporzionata rispetto alle esigenze dei destinatari”* (articolo 3, comma 4).

Quanto all'aspetto più procedurale, l'adozione degli atti è preceduta da una consultazione preliminare in forma pubblica, mediante pubblicazione sul sito internet della COVIP di un documento che includa, oltre allo schema dell'atto, alle modalità e al termine di trasmissione delle osservazioni, anche una relazione contenente:

- la normativa primaria e secondaria di riferimento;

- le esigenze di regolamentazione riscontrate;
- le valutazioni condotte fino a quel momento in merito alle opzioni regolamentari disponibili e ai probabili effetti dell'atto sui soggetti vigilanti sugli aderenti alle forme pensionistiche complementari.

Tale relazione è, in linea generale, associabile ad una relazione preliminare di AIR, intendendosi per tale un documento contenente informazioni di base in merito al caso analizzato, quali: il contesto normativo e le fonti normative (primarie e secondarie) di riferimento; gli obiettivi e i vincoli dell'intervento; le fonti informative (statistiche, ma non solo) ritenute utili per la valutazione; l'opzione zero e le opzioni alternative.

La consultazione in forma pubblica può essere integrata, se ritenuto opportuno, da altre tipologie di incontro, informali, con i soggetti interessati e/o da consultazioni successive.

A conclusione della procedura di consultazione, la COVIP adotta l'atto finale corredandolo a una nuova relazione, associabile ad una relazione AIR in cui motiva le scelte di regolazione anche alla luce dei commenti ricevuti e illustra il previsto impatto della regolazione sull'attività dei soggetti vigilati e sugli interessi degli aderenti; all'interno della Relazione AIR vengono considerate e descritte le diverse fasi in cui è stata suddivisa l'analisi e gli esiti di ciascuna di esse. Sono dunque presenti e descritti: il contesto normativo ed le esigenze/motivazioni dell'intervento; gli obiettivi (generali e specifici); l'opzione zero e le opzioni alternative; un breve rapporto sulle consultazioni, dove sono indicati i tempi, le categorie coinvolte, le modalità e le tecniche impiegate; i criteri di valutazione usati e le principali fonti informative utilizzate; le tecniche adottate e i risultati della valutazione, inclusi i risultati delle consultazioni; l'esito della comparazione delle opzioni e la motivazione della scelta finale.

La delibera prevede che anche la fase di revisione periodica degli atti di regolazione sia aperta alla partecipazione dei soggetti interessati. La revisione può essere preceduta da una fase di preconsultazione finalizzata ad ottenere dati e valutazioni sull'esperienza di applicazione. Eventuali ipotesi di modifica individuate sono poi adottate previa conduzione di una consultazione pubblica, secondo le modalità sopra descritte.

Da considerare anche l'adozione della Deliberazione del 21 settembre 2011 recante *«Disposizioni in ordine alla parità di trattamento tra uomini e donne nelle forme pensionistiche complementari collettive»*; anche quest'ultimo provvedimento è stato preceduto dalla consultazione pubblica effettuata nel periodo dal 9 giugno 2011 all' 11 luglio 2011.

Da parte dell'AVCP (Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) è stato posto in evidenza che, per le questioni di più rilevante interesse, ogni soluzione fornita dall'Autorità viene preceduta dall'attività di consultazione dei soggetti interessati. Tale modalità di procedere, consolidatasi da tempo nella prassi dell'Autorità, è espressamente prevista dall'art. 8, comma 1, del Codice dei Contratti, secondo cui *“al fine di migliorare la qualità dei propri atti, l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente”*. In linea con quanto previsto dall'articolo citato, nell'anno 2011 è stato emanato un apposito regolamento — rubricato *“Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità”*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 243 del 18 ottobre 2011 - atto a disciplinare le modalità di svolgimento delle consultazioni volte all'adozione di atti regolatori di competenza dell'Autorità.

Il primo articolo di tale regolamento delinea i confini dell'ambito applicativo, indicando, a titolo esemplificativo e non esaustivo, quelli che sono gli atti di regolazione dell'Autorità (determinazioni, atti di segnalazione, bandi tipo e linee guida, audizioni periodiche) nell'ambito dei quali verranno disciplinate le modalità di svolgimento delle consultazioni con i soggetti interessati.

Il secondo articolo (rubricato *“Avvio del procedimento”*) richiama le modalità con cui i soggetti interessati possono far pervenire i propri suggerimenti e le proprie proposte attraverso metodi di consultazione preventiva costituiti, ad esempio, dalle consultazioni *on line*, dai tavoli tecnici ovvero mediante la partecipazione alle audizioni; il secondo comma chiarisce come la deliberazione riguardante l'avvio della procedura di consultazione sia adottata dal Consiglio dell'Autorità, anche su proposta dell'Ufficio competente. Il comma 3, dell'articolo 2 dispone che le audizioni innanzi al Consiglio, ovvero le consultazioni dei soggetti interessati tramite rete telematica, si svolgono sulla base di un documento approvato dal Consiglio stesso, nel quale sono contenuti gli elementi essenziali del progetto di atto di regolazione, le questioni sulle quali l'Autorità sollecita i soggetti interessati a presentare osservazioni e proposte, le modalità e il termine per la presentazione di osservazioni e proposte, di norma non inferiore a 30 giorni, salvo i casi di urgenza. E' prevista la presentazione di un apposito progetto di atto di regolazione. La diffusione del documento per la consultazione avviene di regola mediante pubblicazione sul sito internet dell'Autorità (articolo 2, comma 4).

L'articolo 3 disciplina la partecipazione alle audizioni innanzi al Consiglio degli *stakeholders*, portatori di interessi, collettivi e diffusi, pubblici e/o privati. L'Autorità, per il tramite del Consiglio, valuta caso per caso quale possa essere il contributo apportato dai predetti soggetti

con riferimento agli argomenti ed all'ambito cui l'atto regolatorio si riferisce; al comma 2 è stabilito che le audizioni sono di norma pubbliche. Il comma 3, dell'articolo 3 prevede poi che il Consiglio, in sede di approvazione del documento di consultazione, sia chiamato ad indicare la data per lo svolgimento dell'audizione e ad individuare *"sulla base, fra l'altro, delle indicazioni e proposte dell'Ufficio competente"* i soggetti da convocare; il comma prosegue prevedendo la facoltà, anche per altri soggetti, di essere invitati a partecipare all'audizione previa presentazione di apposita richiesta, il cui accoglimento è riservato all'Autorità, *"ove ne sussistano le condizioni"*. I soggetti partecipanti hanno la facoltà di presentare contributi ed osservazioni, sia in sede di partecipazione all'audizione sia entro il termine fissato nella lettera di convocazione (comma 4).

Alla modalità di partecipazione tramite consultazioni *on line* è dedicato l'articolo 4 che prevede la possibilità di presentare osservazioni sulle materie trattate, attraverso la compilazione di un modulo appositamente predisposto e disponibile *on line*.

L'articolo 5 prevede poi la possibilità di istituire, previa valutazione del Consiglio, appositi tavoli tecnici di consultazione, espressione dei soggetti a vario titolo coinvolti nella materia da esaminare (tra i quali, ordini professionali e associazioni degli operatori economici) per la disamina di particolari tematiche.

L'articolo 6 disciplina le audizioni periodiche: tale istituto, già adottato in passato, viene attivato ad impulso dell'Autorità che convoca, *"con cadenza di norma annuale"*, i rappresentanti delle associazioni delle imprese e delle stazioni appaltanti, *"in audizione congiunta o in audizioni separate, ai fini della discussione e dell'informazione su questioni e proposte particolarmente rilevanti concernenti la disciplina ed il mercato dei contratti pubblici"*. Il comma 2 dello stesso articolo 6 prevede che l'avviso di convocazione delle audizioni - contenente ordine del giorno, luogo, data e ora dell'audizione, modalità per il suo svolgimento e per la partecipazione – sia pubblicato, almeno 30 giorni prima della data fissata per l'audizione, sul sito internet dell'Autorità.

Per quanto concerne le modalità di partecipazione dei soggetti interessati, il successivo comma 3 prevede che gli stessi comunichino all'Autorità, almeno dieci giorni prima della data fissata per l'audizione, il nominativo o i nominativi di coloro che intendono partecipare, l'interesse rappresentato o tutelato; il comma 4 stabilisce, in proposito, che spetta all'Autorità, considerati gli interessi rappresentati o tutelati e la loro attinenza con gli argomenti posti all'ordine del giorno dell'audizione, comunicare ai soggetti che manifestano l'intenzione di partecipare alle audizioni, entro i termini stabiliti nell'avviso di convocazione, l'ammissione ovvero i motivi dell'eventuale esclusione.

Da parte dell'AVCP viene poi evidenziata la novella legislativa introdotta con il decreto legge n. 70 del 2011, ove è stabilito l'obbligo per le stazioni appaltanti di adottare bandi di gara in

conformità ai modelli predisposti dall'Autorità, sentiti gli operatori interessati, dai quali è possibile discostarsi solo con apposito provvedimento dotato di adeguata motivazione (articolo 64, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 163/2006); in proposito l'Autorità ha preannunciato l'avvio di una sperimentazione dell'analisi di impatto delle regolazione da parte di apposito gruppo di lavoro.

Da parte del Garante per la protezione dei dati personali è stata segnalata l'esperienza delle consultazioni pubbliche quale attività istruttoria preliminare rispetto all'adozione di provvedimenti di carattere generale.

In particolare, nel 2011, è stata promossa una consultazione pubblica in ordine all'autorizzazione al trattamento dei dati idonei a rivelare lo stato di salute per studi osservazionali retrospettivi, ai fine di acquisire osservazioni e commenti, in particolare da parte di università, enti o istituti di ricerca e società scientifiche, ricercatori, esercenti le professioni sanitarie, organismi sanitari, enti, associazioni e organismi rappresentativi di operatori sanitari e di associazioni di pazienti interessati, relativamente al tema oggetto del provvedimento.

Da parte del predetto Garante viene inoltre richiamata, quale particolare esperienza, quella dei codici di deontologia e buona condotta, di cui il Garante promuove la sottoscrizione, ai sensi dell'articolo 12 del Codice in materia di protezione dei dati personali, "nell'osservanza del principio di rappresentatività e tenendo conto dei criteri direttivi delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul trattamento dei dati personali", verificandone altresì "conformità alle leggi e ai regolamenti anche attraverso l'esame di osservazioni di soggetti interessati". Nel corso del 2011 il Garante ha curato i lavori finalizzati alla sottoscrizione di un codice di deontologia e di buona condotta per il trattamento dei dati personali effettuato ai fini di informazione commerciale, ai sensi dell'articolo 118 del predetto Codice.

Altri livelli di governance, ambito regionale e quadro comunitario ed internazionale

Ai vari livelli di *governance*, nel territorio nazionale, cresce il grado di consapevolezza in ordine alla necessità di conformare il processo regolatorio ai principi di qualità della normazione condivisi in ambito europeo, con l'utilizzo di strumenti quali l'ATN, l'AIR, la consultazione pubblica, l'analisi di fattibilità, la VIR, l'impiego di clausole valutative, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, il *drafting* normativo.

Il miglior rapporto tra istituzioni, cittadini e imprese sostanzia gli obiettivi di normazione e, a sua volta, ne sollecita l'affinamento mediante l'uso accorto degli strumenti di miglioramento qualitativo.

Si registrano nel 2011 significativi interventi in varie realtà regionali per l'effettiva implementazione degli strumenti di *better regulation* e per una attenta funzionalizzazione delle analisi di impatto anche riguardo alla più efficace esplicazione di politiche per le piccole e medie imprese e per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti su cittadini ed imprese.

In tal senso, è significativo il contributo delle azioni delineate nell'ambito del citato progetto POAT-DAGL, la cui finalità si ricollega all'esigenza, sempre più avvertita, di raccordo funzionale e cooperazione tra Stato e Regioni per la condivisione di esperienze e l'approfondimento tecnico di metodologie volte all'individuazione di percorsi comuni ai fini dell'implementazione delle politiche di miglioramento della qualità della regolazione.

Le recenti normative, precedentemente richiamate, intervenute sui profili di analisi d'impatto con riguardo alle PMI, ai livelli minimi di regolazione comunitaria ed alla riduzione di oneri amministrativi per cittadini ed imprese, rendono ancor più forti e pressanti le attese di parte statale e regionale per un rafforzamento significativo di modalità collaborative sul piano tecnico ed operativo per tali più specifici profili, anche per le esigenze di razionale uso di risorse e per i necessari sviluppi dell'AIR nella dimensione "multilivello".

Alle predette finalità risponde altresì l'attivazione presso la Conferenza Unificata del citato gruppo tecnico interistituzionale per rinsaldare il meccanismo di collegamento tecnico con le Regioni ed anche con altre realtà territoriali, in modo da instaurare un comune percorso di analisi e condivisione metodologica, con riguardo in particolare a qualità della regolazione multilivello, analisi *ex ante* e analisi *ex post*.

La scelta della sede tecnica in ambito della Conferenza unificata è maturata proprio con l'obiettivo di pervenire ad una maggiore condivisione e valorizzazione delle esperienze, chiamando a contribuire alla delineazione tecnica di un percorso metodologico comune anche le autonomie locali.

Nell'allegato B sono riportati alcuni elementi informativi – tratti da comunicazioni di Regioni e da una ricognizione su sviluppi normativi – relativi a situazioni di singole Regioni nell'anno 2011, in aggiunta a quanto già precedentemente esposto su iniziative ed attività svolte nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) nell'ambito del predetto "Progetto Operativo di Assistenza Tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione" (POAT-DAGL).

Sul quadro comunitario ed internazionale, elementi informativi sugli sviluppi nel 2011 sono illustrati nell'allegato A.

7. Considerazioni conclusive

Nel 2011 è proseguita l'azione tesa a valorizzare l'analisi di impatto della regolamentazione nello svolgimento dell'istruttoria normativa delle amministrazioni statali.

L'accompagnamento delle iniziative normative con la relativa relazione AIR è un dato ormai consolidato delle istruttorie normative in ambito governativo.

Soprattutto emerge che l'ottica propria dell'AIR sta influenzando significativamente anche l'impostazione della relazione illustrativa, che non si riduce più ad una ripresa in termini maggiormente discorsivi delle formulazioni letterali degli articoli normativi, ma sempre più spesso offre la *ratio* sostanziale dell'intervento e ne espone obiettivi e linee direttrici, in un contesto informativo più ricco di contenuti riguardo ad ampiezza di effetti e loro dimensione qualitativa.

E' in effetti fuorviante limitarsi ad affermare che vi è spesso contiguità di contenuti o reiterazione di argomentazioni tra relazioni AIR e relazioni illustrative, se non si coglie il fatto positivo rappresentato dalla novità dell'arricchimento qualitativo della relazione illustrativa, che valorizza i profili sostanziali dell'istruttoria stessa e contribuisce a delineare un processo di maggiore trasparenza dei lavori preparatori ed a rendere più organico e "leggibile" il quadro descrittivo delle iniziative normative.

E sono proprio i contenuti dell'analisi d'impatto a rifluire nel discorso illustrativo dell'intervento normativo.

In tal senso, l'AIR – che è uno strumento per l'istruttoria e non il suo "fine" – ha già raggiunto un importante risultato.

Ciò naturalmente senza escludere la necessità di sviluppare le specificità delle varie relazioni, evitando ridondanti duplicazioni di contenuti.

Alla luce dell'attività di monitoraggio e verifica delle relazioni AIR condotta dal DAGL, è poi possibile identificare punti di forza e debolezza delle analisi d'impatto prodotte dalle amministrazioni centrali nel corso del 2011.

In generale, si è riscontrata una più marcata coerenza degli elementi informativi e valutativi forniti rispetto ai contenuti tipici dell'AIR; ne è seguita anche una maggiore adesione tra le relazioni

AIR prodotte ed il modello di relazione AIR previsto dal decreto del Presidente del Consiglio 11 settembre 2008, n. 170.

In particolare, si è strutturata la tendenza ad una più chiara ed adeguata descrizione delle motivazioni dell'intervento, sia di natura giuridica, sia di tipo socio-economico, cui si collega funzionalmente anche l'individuazione degli obiettivi che si intendono raggiungere. Al riguardo, si segnala che permangono difficoltà, da parte delle amministrazioni, ad individuare degli indicatori di risultato da associare agli obiettivi dell'intervento. Tale difficoltà comporta inevitabili riflessi anche sulla successiva VIR che si basa sul monitoraggio dei risultati ottenuti in modo da valutare l'efficacia dell'intervento.

Pur se spesso non organicamente dispiegata, tuttavia sempre maggiore attenzione viene dedicata alla individuazione dei destinatari su cui ricadono gli effetti dell'intervento, mentre permane la difficoltà ad una analisi più tecnica dei settori economici interessati.

Primi, ancor timidi, segnali di crescita si rilevano riguardo alla elaborazione e valutazione di opzioni alternative d'intervento, ma i risultati sono ancora insoddisfacenti, giacché spesso si antepongono motivazioni di impraticabilità operativa per escludere soluzioni diverse o vengono proposte ipotesi solo parzialmente diverse, senza una riflessione su opzioni d'intervento anche radicalmente differenziate e, in particolare, alternative alla regolazione. Tuttavia, si sta progressivamente superando la passata tendenza ad interpretare come "opzione alternativa" la possibilità di utilizzare uno "strumento normativo" diverso, piuttosto che indicare alternative che si differenzino nel *merito*, anche al di là di limiti o vincoli normativi formali.

L'esame delle ipotesi d'intervento si limita in genere ad una sintetica valutazione qualitativa degli effetti attesi, ma si registrano sforzi per connotare maggiormente di contenuti tale valutazione e di supportarla con riferimento a elementi numerici.

Si osserva un progressivo affinamento delle relazioni AIR con riguardo agli elementi forniti sulle attività di consultazione realizzate dalle amministrazioni nel corso dell'istruttoria normativa e sulla rilevanza di quanto emerso, con riferimento in particolare all'indicazione dei soggetti consultati o, in caso di mancata effettuazione di consultazioni, all'esposizione di motivazioni al riguardo. La rilevazione delle problematiche e la valutazione degli effetti viene effettuata anche mediante il confronto con le parti sociali, pure con interlocuzioni spesso informali.

Altresì significativa è l'integrazione delle Relazioni AIR, in conseguenza dei ripetuti interventi chiarificatori da parte del DAGL, con elementi di specifico riferimento alla VIR da effettuare successivamente riguardo agli effetti del provvedimento adottato, con indicazioni su profili da considerare prioritariamente.

Certo, permane una situazione caratterizzata più dall'analisi qualitativa che quantitativa e da una non compiuta valorizzazione delle potenzialità d'analisi ai fini dell'individuazione dell'opzione d'intervento preferibile.

Le criticità sintetizzate dipendono dai seguenti fattori:

- a) le relazioni sull'analisi d'impatto, redatte in una fase molto avanzata dell'elaborazione dell'iniziativa normativa, sono condizionate spesso dall'urgenza del momento, con ciò che ne consegue sulla possibilità di individuare delle opzioni alternative praticabili; in particolare, l'analisi economica delle opzioni, molto rilevante nell'AIR ai fini della valutazione degli impatti attesi, richiede tempi non sempre disponibili;
- b) l'elaborazione normativa basata su evidenze empiriche richiede tempi non brevi per l'effettiva e non simbolica assimilazione da parte degli operatori ed un investimento ulteriore in tema di formazione;
- c) l'elaborazione delle relazioni AIR è affidata prevalentemente a giuristi non supportati da professionalità di tipo economico o statistico. Peraltro, la scarsità di risorse nelle amministrazioni rende difficile l'acquisizione di competenze professionali diversamente specializzate che tenga conto della complessa varietà di profili da analizzare allo scopo di realizzare una completa attività di valutazione *ex ante* ma anche *ex post*;
- d) l'approccio alle consultazioni è ancora fortemente condizionato dall'incertezza sulla natura e sullo scopo delle stesse. Sovente non risulta chiaro il confine tra consultazione e concertazione e si confonde con la negoziazione il processo di consultazione mirato all'emersione di elementi informativi e valutativi. In tale quadro, le consultazioni sono prevalentemente ancora intese come un momento dialettico da gestire informalmente e non sono realizzate in modo strutturato ed omogeneo.

Si conferma, nel complesso, una valutazione prevalentemente qualitativa delle ipotesi di intervento considerate, che si riflette nella obiettiva carenza di indicazioni più quantitative sulla stima di vantaggi e svantaggi ed anche evidentemente sulle relative metodologie.

Pur dovendo analizzare lo stato di applicazione degli strumenti di *better regulation*, è essenziale non perdere di vista l'esigenza di inquadrare le problematiche nella prospettiva più ampia di una strategia organica per le fasi della regolazione, giacché il ciclo della regolazione va visto come un *continuum* in cui la valutazione *ex ante* si lega al monitoraggio e alla valutazione della regolazione esistente e richiede l'emersione della società con le consultazioni.

Ciò significa anche perseverare nell'obiettivo di promuovere nuovi atteggiamenti culturali in tutti coloro che sono chiamati a partecipare alla produzione, gestione, valutazione delle regole.

Circa la VIR, si è evidentemente in una fase del tutto iniziale e le relazioni allo stato approntate sono ancora oggetto di disanima ed approfondimento, ma emerge chiaramente la necessità di rendere maggiormente funzionale l'azione di verifica.

Premesso che essenziale per la VIR è l'affinamento delle analisi *ex ante* anche sotto il profilo della chiara individuazione di indicatori di efficacia, resta da concludere alla luce dell'esperienza in corso che una più attenta, approfondita e tecnicamente dettagliata, azione di verifica dell'impatto dovrà riguardare un numero necessariamente contenuto di atti normativi, selezionati in ragione della loro rilevanza, al fine di razionalizzare l'uso di risorse delle amministrazioni.

In coerenza con tale obiettivo, è da considerare che un'azione di verifica presuppone un periodo temporale significativo per la rilevazione degli effetti prodotti. Il superamento di generici ed impropri vincoli temporali che si sono rivelati controproducenti è alla base precisamente dell'intervento normativo di cui al comma 2 dell'articolo 3 del decreto- legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n.35), cui si ricollega l'intento di una ridefinizione dell'impianto del predetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n.212/2009.

In tal senso si muovono le iniziative di lavoro in corso per affrontare le cennate problematiche nel contesto del processo di revisione della disciplina in materia, in modo da valorizzare – si direbbe più proficuamente – l'azione di verifica su settori ordinamentali strategici per politiche normative più marcatamente segnate da obiettivi di sviluppo e crescita.

Riguardo alle Relazioni ATN, si è già riferito su criticità rilevate e su iniziative avviate; la linea di tendenza è per un progressivo miglioramento complessivo dell'analisi, ancora troppo sintetica; le voci relative all'indicazione degli "obiettivi e delle necessità dell'intervento normativo", "analisi del quadro normativo nazionale" e "analisi delle nuove definizioni normative", sono spesso tratte da considerazioni già svolte nella relazione illustrativa, senza che venga operato il necessario approfondimento e adeguamento richiesto dall'analisi tecnico-giuridica.

Inoltre, le Amministrazioni proponenti nella maggior parte dei casi non individuano chiaramente, nella relazione, il referente ATN.

Operativamente, obiettivi di miglioramento sono perseguibili secondo le indicazioni illustrate, con una maggiore evidenza della specificità dell'ATN, ad integrazione funzionale di

analisi di diversa prospettiva e finalizzazione che corredano l'iniziativa normativa, nello spirito della citata direttiva 10 settembre 2008, senza reiterazione di contenuti sostanzialmente analoghi.

E' comunque in corso anche una riflessione sulla congruità della griglia metodologica dell'ATN per illustrare l'impatto ordinamentale "sostanziale" di interventi normativi che incidano su settori diversificati.

E' intendimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri rafforzare l'azione di raccordo e monitoraggio del processo applicativo di AIR, VIR e ATN da parte delle amministrazioni centrali, proseguendo nelle iniziative di esame congiunto con le stesse sul piano metodologico nonché su quello della programmazione formativa.

Un punto da riscoprire è la strategicità di un approccio integrato all'utilizzo di tali strumenti, data la circolarità del processo di analisi *ex ante* ed *ex post* e la contiguità di analisi giuridiche e socio-economiche, con l'obiettivo di valorizzare le specificità ed eliminare sovrapposizioni e duplicazioni, in un quadro di razionalizzazione dei mezzi e delle risorse.

Nel contempo, sono in corso a livello tecnico i lavori di revisione della disciplina in materia di AIR e VIR, con attenzione alle evoluzioni dei percorsi operativi in ambito comunitario, alla rilevanza delle consultazioni nel processo istruttorio, nonché all'esigenza di superare l'impostazione "generalista" sin qui seguita riguardo all'individuazione dei casi per i quali effettuare AIR e VIR.

I lavori di revisione dell'impianto normativo procedono congiuntamente con la verifica e l'aggiornamento di metodologie di analisi, anche ponendo l'accento sullo sviluppo di tecniche di valutazione dell'impatto concorrenziale nell'effettuazione di AIR e VIR.

In conclusione, la predisposizione di relazioni AIR per la generalità delle iniziative normative del Governo costituisce un significativo risultato, pur se ancora tali relazioni non raggiungono un livello di qualità sostanziale adeguato a quello di altre esperienze ordinamentali; ma non può essere sottovalutato il fatto che la relazione AIR costituisce ormai – il dato è consolidato – un elemento sistematicamente caratterizzante la fase istruttoria dell'attività normativa, completando gli elementi esposti nelle altre relazioni di corredo.

Resta certo l'impegno, anche mediante una revisione delle procedure e prassi in corso, ad andare oltre la ritualità formale delle relazioni AIR e VIR al fine di sfruttare al meglio le potenzialità informative di tali strumenti di analisi in funzione di una regolamentazione che sia, effettivamente, uno strumento al servizio dei cittadini e fattore propulsivo di sviluppo.

ALLEGATO A***Quadro comunitario ed internazionale******OCSE***

Come è noto, fin dagli anni '90, l'OCSE ha posto l'attenzione sulla crescita ipertrofica del numero di leggi e di regolamenti (*regulatory inflation*), sugli oneri regolativi (*regulatory costs*) che gravano sulle attività di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche e sulla complessità degli adempimenti burocratici (*administrative costs*) imposti per assicurare e verificare il rispetto delle norme, sottolineando come questi fattori possano costituire uno degli elementi più rilevanti della crisi di competitività dei singoli sistemi economici.

A marzo 2012, il Consiglio dell'OCSE ha approvato le nuove “*OECD Recommendation on Regulatory Policy and Governance*”, al termine del processo di consultazione svoltosi nel corso del 2011 e del dibattito tenutosi durante l'incontro del *Regulatory Policy Committee* di novembre 2011.

Il documento, pur sottolineando la rilevanza e la validità dei principi enunciati nelle precedenti Raccomandazioni del 1995 e del 2005, ha la funzione di estenderne la portata alla luce delle recenti esperienze in tema di *better regulation* e grazie anche al supporto della *Regulatory Policy Committee*, che è una piattaforma, istituita dal Consiglio OCSE nel 2009, di condivisione e confronto tra Stati, membri e non, sulle tematiche inerenti allo sviluppo e al miglioramento delle politiche di regolazione, con riguardo tra l'altro ad analisi di modalità di sviluppo di una politica, di condivisione delle politiche adottate, di studio degli strumenti e delle istituzioni a supporto.

La *Recommendation* OCSE evidenzia che il reale miglioramento della qualità della normazione può essere perseguito solo tramite un cambiamento di carattere culturale da favorire attraverso azioni plurime e coordinate inerenti i seguenti (dodici) ambiti di intervento strategico:

- programmare azioni specifiche finalizzate al miglioramento della qualità della regolamentazione, articolate nell'ambito di una politica unitaria contenente obiettivi chiari. I benefici economico-sociali ed ambientali di ogni intervento normativo devono giustificare i costi, senza trascurare gli effetti redistributivi;
- focalizzare le politiche di regolamentazione sui bisogni dei destinatari, attraverso un'attenta applicazione dei principi dell'*open government*, quali la partecipazione e la

trasparenza. È essenziale garantire la partecipazione dei soggetti interessati tramite forme di consultazione anche con l'ausilio dell'ICT;

- rafforzare e/o istituire organi di vigilanza a garanzia del rispetto delle procedure e meccanismi di verifica del livello di raggiungimento degli obiettivi regolatori;
- utilizzare l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) nella fase iniziale del procedimento normativo, per identificare chiaramente gli obiettivi di *policy* perseguiti, per valutare la necessità dell'intervento e individuare le modalità ottimali per soddisfare i bisogni degli stakeholder;
- svolgere sistematicamente attività di manutenzione normativa, attraverso la verifica *ex post* dei costi introdotti, dei benefici conseguiti e del grado di efficacia raggiunto rispetto agli obiettivi definiti *ex ante*;
- assicurare la trasparenza dell'attività normativa, attraverso la pubblicazione costante di report ed informazioni sulle azioni avviate e sulle valutazioni prodotte;
- definire un chiaro quadro organizzativo, affinché le azioni intraprese siano effettuate su basi oggettive, imparziali e consistenti, evitando rischi di conflitto di interesse, pregiudizio o incompetenza;
- istituire un sistema che garantisca il controllo della legalità e della correttezza delle procedure, la verifica della competenza dei soggetti legiferanti e della legittimità delle scelte regolative assunte, assicurando ai cittadini e alle imprese un agevole accesso alle informazioni, con costi e tempi ragionevoli;
- prevedere azioni volte alla gestione, controllo e comunicazione strategica del rischio, affinché le fasi di definizione ed implementazione della regolamentazione siano efficaci ed ottimizzate rispetto alle diverse categorie di *stakeholders*;
- favorire adeguati meccanismi di coordinamento e condivisione tra i diversi livelli di governo, al fine di assicurare coerenza in un'ottica di *governance* multilivello;
- promuovere azioni di accrescimento delle capacità di normazione anche a livelli sub-nazionali di Governo;
- sostenere la cooperazione internazionale in merito alle politiche di regolamentazione che un Paese ha adottato o intende adottare, così che vengano anche presi in considerazione i possibili effetti indiretti su soggetti esterni alla propria giurisdizione.

Per quanto riguarda il progetto dell'OCSE "*Better regulation in Europe – The EU 15 Project*", si è già riferito nella precedente Relazione al Parlamento sull'attività svolta nel 2010 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la comunicazione ed esposizione di informazioni e dati

utili a dare ragione delle attività in corso e programmate in materia di qualità delle regole - con particolare attenzione all’AIR ed alla VIR – anche in una serie di incontri tecnici con i rappresentanti dell’OCSE, svoltisi in un clima di positiva condivisione, nel corso dei quali sono state illustrate nel dettaglio procedure e metodologie seguite ed attività svolte, che sono state ulteriormente oggetto di chiarimenti e specificazioni in contatti tecnici proseguiti nel 2011.

Al termine di tale progetto, l’OCSE ha infine elaborato il “Rapporto sulla qualità della regolazione in Italia” la cui pubblicazione, originariamente prevista nel 2011, è slittata all’aprile 2012 (l'*executive summary* è consultabile sul sito al seguente indirizzo informatico: http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34141_49956653_1_1_1_1,00.html), nel quale si segnalano situazioni di criticità ed opportunità d’intervento sostanzialmente in linea con quanto esposto nella presente e nelle precedenti Relazioni al Parlamento, dando atto dei progressi compiuti ed in corso e degli sviluppi complessivi del sistema.

Unione Europea

Con riguardo al contesto comunitario, è un dato consolidato il convincimento nell’Unione Europea che per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva - in coerenza con la strategia Europa 2020 (COM (2010) "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva") - occorra una legislazione adeguata e confacente ad una dimensione globalizzata.

Tra gli obiettivi dell’Unione, dal *Legiferare meglio* si è approdati al *Legiferare con intelligenza*, volendo innanzi tutto evidenziare l’importanza di fare riferimento all’intero ciclo politico, dall’ideazione di un atto alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione, essendo fondamentale raggiungere la consapevolezza che attuare correttamente la legislazione esistente e modificarla alla luce dell’esperienza acquisita è importante tanto quanto lo è proporre nuovi provvedimenti normativi.

Nei suoi interventi, la Commissione ha ribadito la necessità di riconsiderare l’obiettivo del *Legiferare con intelligenza* quale responsabilità condivisa tra le istituzioni europee e gli Stati membri, occorrendo un impegno comune che diventi parte di un’azione collettiva, inerente tutti i settori politici, tesa ad un coordinamento più sistematico dei soggetti legiferanti.

Elemento essenziale del sistema si è rivelato il Comitato per la valutazione d’impatto – Impact assessment Board - (IAB), l’organo di controllo di qualità delle valutazioni d’impatto elaborate dalla Commissione, ritenuto effettivamente un esempio di buona pratica anche dalla Corte

dei Conti europea (al riguardo: *Relazione speciale della Corte dei Conti n. 3/2010 "Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?"*), che ne ha elogiato l'impostazione integrata, fondata su un'analisi costi-benefici che tiene conto di tutti i pertinenti risvolti economici, sociali e ambientali.

Lo IAB ha il compito di valutare, in collaborazione con tutte le istituzioni coinvolte, la qualità delle analisi di impatto (AI), fornendo un supporto metodologico e richiedendo, qualora lo ritenesse opportuno, una revisione delle stesse (cd. *resubmission*).

Il 2011 è stato l'anno in cui lo IAB ha esaminato il maggior numero di AI (104) esprimendo 138 pareri, 35 dei quali su casi di *resubmission*. Sebbene questi dati evidenzino l'integrazione tra il processo di analisi di impatto e le metodologie di lavoro della Commissione, la qualità delle relazioni presentate, a detta dello IAB, rimane variabile. Tuttavia, lo stesso Report sottolinea che nell'anno appena trascorso la percentuale di *resubmission* sia per la prima volta diminuita (*la percentuale di relazioni AI sottoposte a resubmission è stato del 9% nel 2007, del 33% nel 2008, del 37% nel 2009, del 42% nel 2010 e del 36% nel 2011.*)

Inoltre, nel 2011 anche le relazioni che hanno accompagnato le proposte di spesa settoriali per il prossimo quadro finanziario pluriennale (*Multiannual Financial Framework*, MFF), sono state sottoposte sistematicamente ad analisi di impatto supportate ed esaminate dallo IAB.

Da segnalare, ancora, che la Commissione europea, anche a seguito di un'istanza del Comitato delle Regioni, ha proceduto ad un riesame delle procedure di consultazione (*Comunicato stampa del 3 gennaio 2012 "Contribuire maggiormente alla definizione delle politiche europee: la Commissione estende le consultazioni pubbliche a 12 settimane e crea un nuovo servizio di segnalazione"*): dal 1° gennaio 2012, la durata delle consultazioni pubbliche è estesa da 8 a 12 settimane.

La Commissione ha, inoltre, istituito un servizio di segnalazione per le iniziative future, predisponendo un sistema di diffusione delle informazioni alle organizzazioni che si iscrivono al "*transparency register*" (http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm), al fine di rendere pubbliche e trasparenti le nuove iniziative, nei rispettivi settori di interesse, circa un anno prima dell'adozione.

Sui progressi raggiunti nell'attuazione del programma per una normativa "intelligente" la Commissione si è impegnata a riferire nel secondo semestre 2012.

Per un quadro completo, deve ora farsi cenno al programma denominato "*Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*" presentato dalla

Commissione europea nel gennaio 2007 ed approvato dal Consiglio europeo a marzo 2007, che ha fissato l'obiettivo di ridurre del 25% gli oneri gravanti sulle imprese entro il 2012, anche con il supporto degli Stati membri.

Sempre nel 2007 è stato istituito l'*High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens – Gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi* (GAL) per consigliare e supportare la Commissione europea nel corso dell'attuazione dell'*Action Programme*. A partire dalla sua costituzione, il GAL ha avuto, inoltre, la funzione di raccogliere suggerimenti e critiche provenienti dai diversi *stakeholder*, attraverso consultazioni telematiche e *workshop* organizzati negli Stati membri.

A novembre 2011 il GAL ha pubblicato una relazione dal titolo "*Europe can do better: report on best practices in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way*", che riporta diverse esperienze, avviate negli Stati Membri per ridurre gli oneri amministrativi ed individuate come buone pratiche.

Coerentemente con i lavori del GAL, gli organismi di vigilanza di Olanda, Germania, Svezia e Regno Unito (*Rispettivamente l'Advisory board on regulatory burden (ACTAL), il Nationaler Normenkontrollrat (NKR), il Swedish Better Regulation Council (Regelrådet) e il Regulatory Policy Committee (RPC)*) hanno condiviso un documento nel quale sono evidenziate alcune criticità da affrontare nel processo di miglioramento delle procedure valutative dell'UE e sono forniti alcuni suggerimenti per la riduzione degli oneri amministrativi.

Tra le criticità, si segnalano le seguenti:

- le valutazioni di impatto costituiscono l'eccezione e non la regola, essendo svolte dalla Commissione europea solo su alcune delle proposte legislative rilevanti;
- alcune valutazioni non si sono rivelate efficaci in quanto incomplete, lacunose e talvolta affidate a consulenti esterni non idonei a rappresentare istituzionalmente l'interesse generale della UE;
- le consultazioni sono svolte solo nella fase iniziale e non, come sarebbe auspicabile, durante l'intero processo regolatorio;
- la composizione dello IAB non sarebbe idonea a garantire l'imparzialità del controllo in quanto, come rilevato anche dal Parlamento europeo, i membri sono funzionari della Commissione europea.

Come indicazione per la riduzione degli oneri regolatori viene suggerita l'introduzione di un meccanismo sul modello del *One-in One-out*, diretto a garantire una sorta di compensazione di tutti