d) promozione e diffusione di competenze, metodologie e tecniche condivise.

Come illustrato nella precedente Relazione annuale, nel novembre 2010 è stato costituito presso la Conferenza unificata un "Gruppo di Lavoro Tecnico in materia di AIR e VIR". L'attività del Gruppo ha registrato una crescente partecipazione di amministrazioni regionali e locali e si è dipanata in un proficuo scambio di esperienze e nella condivisione tecnica di documenti metodologici. Tali documenti sono stati resi disponibili alla *community* sul portale di progetto www.qualitanormazione.gov.it.

Il Gruppo di Lavoro ha costituito anche la sede per un raccordo a fini di raccolta di informazioni su esperienze regionali in materia di AIR, VIR e ATN, in vista della predisposizione della Relazione annuale al Parlamento.

Rilevante per il progetto e per le attività regionali e nazionali è lo sviluppo della *Piattaforma* web, online dall'aprile del 2011 e raggiungibile all'indirizzo www.qualitanormazione.gov.it.

La piattaforma web consente, attraverso le funzionalità in essa sviluppate, un'ampia condivisione ed informatizzazione delle metodologie e delle tecniche di *better regulation*, in coerenza con il principio della *Crescita Intelligente (Smart Growth) della strategia Europa 2020* che individua nella semplificazione ed informatizzazione delle norme e delle procedure un approccio strategico per massimizzare l'impatto degli interventi finanziati con risorse pubbliche.

La Piattaforma web è costituita dal Portale nazionale di front-end e da un Sistema gestionale di back-end⁷.

La piattaforma web del POAT-DAGL conta 1000 utenti registrati ed una media mensile di accessi di circa 400 visitatori.

Tra i vari momenti di incontro, analisi, seminari e workshop nell'ambito del progetto POAT-DAGL, devono segnalarsi due Convegni internazionali che hanno visto la partecipazione di rappresentanti di vertici politici ed amministrativi delle quattro Regioni dell'obiettivo Convergenza, della Conferenza delle Regioni, della Commissione Europea, dell'OCSE, dell'amministrazione francese, dell'amministrazione inglese, oltre che della Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- Convegno internazionale "Regolazione e Competitività, La qualità della normazione come fattore di competitività e di innovazione nella PA" svoltosi a Roma il 12 ottobre 2011;
- . Convegno internazionale "Qualità della regolazione e strategia Europa 2020", svoltosi a Roma il 30 gennaio 2013.

Riguardo alla linea progettuale dedicata alle attività regionali, è da far cenno al costante

⁷ A livello regionale, invece, sono stati attivati, con le stesse funzionalità previste per il Portale nazionale, i sub portali per la Regione Campania e per la Regione Puglia, disponibili consultando i seguenti link www.qualitanormazione.regione.campania.it e www.qualitanormazione.regione.campania.it e www.qualitanormazione.regione.puglia.it.

impegno dei Gruppi di lavoro Regione-DAGL, con la presenza di rappresentanti regionali sia della Giunta che del Consiglio, nell'ambito dei quali si sono programmate le attività da realizzare in ciascuna Regione (Programmi operativi regionali) e se ne è seguito lo svolgimento, anche attraverso approfondimenti metodologici. Complessivamente si sono realizzate circa 24 riunioni dei Gruppi di lavoro Regione-DAGL.

Durante il POAT sono state realizzate complessivamente 90 attività di laboratorio sui temi e sugli strumenti della qualità della regolazione cui hanno partecipato oltre 1000 tra funzionari e dirigenti della quattro Regioni.

Ai 12 eventi di *workshop*, a supporto delle 17 sperimentazioni effettuate, hanno partecipato oltre 500 funzionari.

Risultati delle azioni pilota e di sperimentazione a livello regionale, per l'integrazione degli strumenti di *better regulation* negli ordinamenti regionali, sono riportati in tabella nell'Allegato C della presente relazione.

b) POAT-DAGL 2013-2014

Con Convenzione stipulata tra il DAGL e il Dipartimento della Funzione Pubblica il 12 febbraio 2013 è stato approvato il POAT-DAGL 2013-2014 che, in coerenza con i nuovi obiettivi tematici e con le condizionalità della nuova programmazione 2014-2020 ed in continuità strategica con gli obiettivi della programmazione 2007-2013, si propone l'obiettivo generale di rafforzare e consolidare le capacità di normazione delle amministrazioni regionali dell'obiettivo convergenza e di rafforzarne le competenze in tema di analisi di impatto, con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese, contribuendo al coordinamento, all'efficacia e alla trasparenza dell'attuazione delle politiche di sviluppo e alla competitività del Paese e delle Regioni convergenza.

Con la programmazione 2007-2013, nonché con le esigenze espresse dalle Regioni, l'obiettivo generale è stato pertanto declinato nei seguenti obiettivi specifici:

- rafforzare il coordinamento e l'armonizzazione fra i diversi livelli di governo, per dare continuità al processo di affermazione e di miglioramento delle metodologie e degli strumenti di normazione, contribuendo alla diffusione dei principi di *accountability*, trasparenza e sussidiarietà e al miglioramento della competitività del Paese;

- definire metodologie e strumenti, nell'ambito del Gruppo di Lavoro tecnico AIR-VIR presso la Conferenza Unificata, per l'introduzione di una specifica verifica dell'impatto sulle PMI nell'ambito della procedura AIR, sul modello del "Test "PMI" consolidato nelle procedure comunitarie;
- dare continuità al processo di integrazione degli strumenti per la qualità della normazione negli ordinamenti delle Regioni convergenza, anche mediante l'introduzione di una specifica verifica dell'impatto sulle PMI nell'ambito della procedura AIR sul modello del "Test "PMI" consolidato nelle procedure comunitarie.

Il POAT-DAGL 2013-2014 conferma le tre linee di intervento previste nel POAT-DAGL 2010 – 2013:

- la prima, centrale, dedicata alla prosecuzione del percorso di condivisione, nell'ambito del Gruppo di Lavoro tecnico AIR-VIR, tra DAGL e amministrazioni regionali convergenza, presso la Conferenza Unificata, di metodologie e strumenti, anche in funzione delle recenti previsioni normative nazionali e comunitarie;
- la seconda, regionale, dedicata all'attività di supporto e affiancamento alle Regioni convergenza, che prevede l'attuazione di piani di azione regionali elaborati sulla base dei nuovi fabbisogni espressi da ciascuna amministrazione in ambito normativo, organizzativo e di accrescimento delle competenze. In particolare, tale linea di intervento è dedicata alla condivisione delle modalità di attuazione delle attività regionali del POAT da sviluppare nei Gruppi di Lavoro inter-istituzionali Regioni DAGL, costituiti, tra gli altri, da rappresentanti degli uffici legislativi della Giunta e del Consiglio regionali, delle Autorità di gestione dei POR FESR e del DAGL;
- la terza relativa alle attività di gestione, dedicata agli aspetti più segnatamente riconducibili al supporto alla gestione del Progetto.

I nuovi progetti operativi, elaborati e condivisi nell'ambito dei Gruppi di Lavoro regionali, prevedranno:

- la prosecuzione dell'affiancamento nel percorso già intrapreso per il miglioramento della qualità della normazione, con riferimento agli aspetti normativi/organizzativi e al rafforzamento delle competenze;
- il supporto nel percorso di adozione e di implementazione di nuovi strumenti previsti dal quadro regolatorio nazionale (l. 180/2011), con riferimento allo SBA e al TEST PMI in ambito AIR. A tale ultimo riguardo, si segnala che è stato già avviato il processo di condivisione tecnica del documento metodologico sul TEST PMI, anche nell'ambito del

"Gruppo tecnico AIR-VIR" presso la Conferenza unificata, con prima riunione svoltasi il 26 novembre 2013.

5. Esperienze in ambiti diversi: autorità indipendenti, altri livelli di governance e quadro europeo ed internazionale

Autorità indipendenti

Con riferimento alle procedure di valutazione di impatto poste in essere dalle Autorità indipendenti e, più in generale, relativamente alle metodologie di *better regulation*, nel 2013 si registrano, in particolare, ulteriori evoluzioni in merito alla formalizzazione dello strumento delle consultazioni ed alla riduzione degli oneri amministrativi.

Come rappresentato dalla <u>Banca d'Italia</u>, l'attività di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, si è svolta nel 2013 nell'ambito del quadro definito in attuazione dell'art. 23 della legge 262/2005. Con gli strumenti dell'analisi economica e della valutazione costi-benefici, l'AIR ha continuato a fornire costante supporto alle molteplici attività di natura normativa in campo bancario e finanziario: emanazione della normativa secondaria, consulenza al legislatore sulla normativa primaria, contributo al processo regolamentare internazionale.

Il 2013 è stato un anno centrale nell'esame delle implicazioni per il sistema bancario italiano derivanti dalla finalizzazione e dall'imminente recepimento delle regole di Basilea 3 in sede europea con il pacchetto "CRD IV/CRR". Al contributo per la finalizzazione della citata normativa in sede internazionale si è affiancato il supporto, a livello nazionale, all'orientamento delle scelte normative connesse all'esercizio delle discrezionalità nazionali. Tra queste si segnalano le discrezionalità relative al regime transitorio previsto dalla disciplina del patrimonio di vigilanza e delle riserve di capitale. Nello svolgere queste attività sono stati di particolare ausilio l'informazione acquisita con il monitoraggio degli standard prudenziali di Basilea 3, nell'ambito degli esercizi quantitativi coordinati dal Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria e dall'Autorità Bancaria Europea (EBA), e i corrispondenti approfondimenti analitici.

L'AIR, sempre nell'ambito dei lavori regolamentari condotti in ambito internazionale, ha approfondito l'impatto sul sistema bancario italiano e contribuito alla definizione della disciplina sui seguenti aspetti: il trattamento prudenziale delle esposizioni creditizie alle piccole e medie imprese;

il ball-in, come disciplinato dalla Recovery and Resolution Directive (RRD); le misure strutturali sulle banche, come previste nel rapporto Liikanen e nel Consultation paper della Commissione Europea "Reforming the structure of the EU banking sector"; la metodologia di identificazione delle banche sistemicamente rilevanti a livello domestico; le riserve di capitale e altri strumenti macro-prudenziali. Si è inoltre contribuito agli studi in sede EBA in materia di: dispersione degli attivi ponderati per il rischio degli intermediari e impatto delle misure di liquidità previste dal CRR, in particolare il liquidity coverage ratio. Infine, si è partecipato allo studio di impatto ad hoc coordinato dal Comitato di Basilea sulla nuova proposta di regolamentazione dei "grandi rischi" delle banche.

Sul piano interno si segnalano le analisi di impatto su: i) la proposta di normativa secondaria in materia di sistema dei controlli interni delle banche; ii) l'aggiornamento delle disposizioni su trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti e iii) la nuova segnalazione a carattere consuntivo relativa all'emissione e all'offerta di strumenti finanziari in attuazione dell'art. 129 TUB.

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

• Consultazioni concluse, normativa emanata:

"Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche: sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa"

http://www.bancaditalia.it/vigilanza/cons-pubblica/proc_concluse/raccolta/2013/cons-03112/relazione_prel.pdf

http://www.bancaditalia.it/vigilanza/cons-pubblica/proc_concluse/raccolta/2013/cons-03112/impatto.pdf

"Aggiornamento delle Disposizioni della Banca d'Italia su trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti"

http://www.bancaditalia.it/vigilanza/cons-pubblica/proc_concluse/cons-concluse-no-norm/trasparenza-rapporti-intermediari-clienti/allegato_3_all_appunto-AIR.pdf

"Applicazione in Italia del Regolamento (UE) n. 575/2013 e della Direttiva 2013/36/UE. Scelte normative relative al regime transitorio".

http://www.bancaditalia.it/vigilanza/cons-

pubblica/proc_in_corso/Applicazione_reg/scelte_norm_reg_transitorio/AIR.pdf

• Consultazioni concluse la cui normativa non è ancora stata emanata >

"Segnalazione a carattere consuntivo di cui all'art. 129 del TUB relativa all'emissione e all'offerta in Italia di strumenti finanziari".

http://www.bancaditalia.it/vigilanza/cons-pubblica/proc_concluse/cons-concluse-no-norm/art_29_TUB/129TUB_B.pdf

<u>L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</u> segnala la rilevanza del contributo che la diffusa implementazione di AIR e VIR può dare ai fini di un sistema economico meno ingessato e libero da regole non strettamente giustificabili in termini di interesse generale.

Si tratta, infatti, di utili strumenti di contenimento degli eccessi della regolazione nonché di garanzia della sua qualità, nella misura in cui contribuiscono ad assicurare che la regolazione sia proporzionata e strettamente necessaria all'obiettivo di interesse generale perseguito, così da offrire anche un contributo di rilievo al corretto funzionamento del mercato.

Da parte dell'Autorità si rileva poi che, benché l'articolo 12, comma 1 della legge 29 luglio 2003, n. 229, abbia introdotto l'AIR per le Autorità indipendenti, lo stesso articolo, al comma 4, ha esplicitamente escluso dall'AIR le segnalazioni e le altre attività consultive, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni, vale a dire gli interventi dell'Autorità in materia di intese restrittive della concorrenza, di abusi di posizione dominante e di controllo delle concentrazioni. Tale esclusione rinviene la propria *ratio* nella circostanza che l'Autorità è istituzionalmente preposta non a regolare *ex ante* il mercato, ma a tutelarne il corretto funzionamento attraverso la repressione *ex post* degli illeciti concorrenziali posti in essere dalle imprese.

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

Peraltro, nel corso del 2013 l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica uno schema di atto di regolamentazione al fine di raccogliere da parte dei soggetti interessati osservazioni e commenti. Si fa riferimento, in particolare, alla revisione del Regolamento attuativo in materia di rating di *legalità* (delibera n. 24075 del 14 novembre 2012), disposto con provvedimento dell'Autorità n. 24507 del 12 agosto, a seguito dell'ordinanza del Consiglio di Stato del 31 luglio 2013, n. 2947. La predetta consultazione, apertasi in data 9 settembre 2013, si è conclusa il 10 ottobre 2013.

Da parte dell'IVASS (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni), subentrato a far data dal 1 gennaio 2013 nei poteri, funzioni e competenze dell'ISVAP (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo), si segnala la continuità dell'azione volta ad informare l'attività regolamentare ai principi di trasparenza, proporzionalità e conseguente pubblica consultazione previsti dall'articolo 23 delle legge 28 dicembre 2005, n. 262, come altresì disposto dall'articolo 191, commi 2, 3 e 4 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle

Assicurazioni).

Tutti i 44 regolamenti di attuazione del suddetto Codice, emanati dall'ISVAP dal 2006, nonché i 4 regolamenti, da ultimo, emanati dall'IVASS nel 2013, sono stati preceduti dalla fase di pubblica consultazione svolta mediante pubblicazione del relativo schema di regolamento o provvedimento sul sito istituzionale dell'istituto e, se richiesti o ritenuti necessari, sono stati effettuati incontri, tavole rotonde e colloqui con le categorie interessate; ciò al fine di acquisire informazioni utili a valutare gli effetti della regolamentazione sui soggetti destinatari dell'emanando atto nonché ad intraprendere la soluzione regolatoria più efficace nel rispetto del principio di proporzionalità.

I regolamenti e provvedimenti adottati dall'Istituto nel 2013 sono stati accompagnati da una relazione che ha riportato i presupposti di natura giuridica e del contesto disciplinare di riferimento, nonché le valutazioni circa gli obiettivi e le finalità del prefigurato intervento di regolazione. Sono stati, altresì, pubblicati integralmente i commenti ricevuti sui 4 regolamenti emanati e sui 4 provvedimenti recanti modifiche e integrazioni a precedenti disposizioni regolamentari, unitamente alle relative risoluzioni dell'Istituto e alle conseguenti scelte regolatorie adottate.

In particolare, tra i quattro regolamenti emanati dall'Istituto nel 2013, è ricompreso il regolamento n. 3 del 5 novembre 2013 sull'attuazione delle disposizione di cui al sopra richiamato articolo 23 della legge n. 262/2005, il cui testo, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, è stato allineato con i più recenti orientamenti in materia di AIR e con le analoghe disposizioni regolamentari delle altre autorità di vigilanza, in particolare con quelle di Banca d'Italia, destinatarie dell'obbligo normativo di cui alla richiamata legge.

La nuova configurazione organizzativa dell'IVASS ha inoltre identificato, nel Servizio Normativa e Politiche di Vigilanza, l'ufficio preposto alla valutazione, anche in termini di oneri amministrativi, degli impatti economici della regolamentazione di vigilanza.

Nell'ambito delle attività di revisione delle procedure operative interne dell'IVASS, volte a perseguire le finalità contenute nel Regolamento n. 3/2013, è prevista anche la definizione delle linee guida operative interne a supporto del processo di analisi regolamentare che, rispondendo alle nuove prescrizioni, tiene conto delle specificità del contesto organizzativo e assicurativo di riferimento.

Gli obblighi di monitoraggio e aggiornamento periodico, almeno triennale, del contenuto della normativa richiesti dall'art. 23, comma 3, della legge n. 262/2005, hanno altresì ispirato l'attività di pianificazione normativa dell'Istituto, anche in considerazione della necessaria fase di preparazione del mercato ai nuovi principi e disposizioni del nuovo regime di solvibilità (Solvency II) che entrerà in vigore a partire dal 2016. Sono infatti già iniziati, negli ultimi mesi del 2013, i

confronti con i principali *stakeholders*, su alcune tematiche che, secondo una prospettiva Solvency II, presentano elementi di particolare novità rispetto al regime in vigore e soprattutto impatti rilevanti sull'organizzazione e sulla gestione dell'attività assicurativa, ciò al fine di acquisire elementi informativi che possano contribuire a rendere maggiormente efficaci i futuri interventi normativi dell'Istituto.

La <u>Consob</u> (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa), nel corso del 2013, ha intensificato l'utilizzo delle metodologie AIR e VIR, con lo scopo di individuare, anche sulla base di dati ed evidenze empiriche, nonché sui dati e contributi esterni forniti dalle consultazioni effettuate, quelle opzioni regolamentari che rispondono in maniera più efficiente e più efficace agli obiettivi sottesi alla nuova adozione di norme regolamentari, come emerge dalla sintesi delle attività di seguito riportate. Inoltre, sempre maggiore attenzione è data alla consultazione con il mercato, attraverso una interazione con lo stesso nella fase ascendente della produzione regolamentare, con la predisposizione di questionari che possano meglio indirizzare l'attività dell'Istituto ovvero con l'organizzazione di incontri aperti col mercato (*open hearing*) per accrescere ed incentivare la piena partecipazione ed un pieno coinvolgimento dei soggetti interessati al processo regolatorio.

Pin in particolare, nel 2013 la Consob ha completato - in attuazione di quanto stabilito dall'art. 6, comma 3, del D.L. 13 maggio 2011 n. 70. convertito con legge 12 luglio 2011 n. 106 in materia di misurazione degli oneri amministrativi - un'analitica mappatura degli obblighi di informazione previsti dalle disposizioni regolamentari emanate dall'Istituto in virtù delle deleghe stabilite dal Testo Unico della Finanza (TUF).

Ad esito delle analisi effettuate, sono state individuate alcune tipologie di interventi da attuare - secondo uno specifico programma di attività - attraverso modifiche di natura normativa, organizzativa ed informatica, volte a conseguire una riduzione degli oneri per i soggetti vigilati e ad incrementare i benefici per il mercato nel suo complesso. Quanto sopra in ossequio alle precipue finalità individuate dall'art. 6 del TUF, laddove si prevede che nell'esercizio delle funzioni di vigilanza regolamentare, la Banca d'Italia e la Consob osservano determinati principi tra cui l'agevolazione dell'innovazione e della concorrenza.

Le aree di intervento, volte alla razionalizzazione e riduzione di oneri in attuazione delle citate disposizioni normative - da attuare nel corso del biennio 2013/2014 - sono state pubblicate sul sito dell'Autorità in data 27 febbraio 2013. Tali attività sono tuttora in corso.

In attuazione di quanto disposto dall'art. 30 del d.l. 179/2012 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni nella legge n. 221/2012 (il

"Decreto"), la Consob ha posto in essere le necessarie attività per dettare le disposizioni attuative del citato articolo, recante disposizioni in materia di "Raccolta di capitali di rischio tramite portali on line e altri interventi di sostegno per le start-up innovative". In particolare, la normativa primaria ha regolato la disciplina dei soggetti che potranno esercitare l'attività di gestione di portali on-line per la raccolta di capitali di rischio di start-up innovative (riservando tale attività ai soggetti iscritti in un apposito registro tenuto dalla Consob), delegando alla Consob la definizione di principi e criteri relativi ad alcuni aspetti riguardanti i requisiti di onorabilità e professionalità dei gestori dei portali, le regole di condotta da rispettare nei rapporti con gli investitori ed il registro. Inoltre, con riguardo alla disciplina delle offerte al pubblico condotte esclusivamente attraverso i citati portali on-line (di cui al nuovo art. 100-ter del TUF), il decreto ha delegato alla Consob la definizione di taluni aspetti della disciplina ad esse applicabile (quota degli strumenti finanziari riservata a investitori professionali o particolari categorie di investitori e tutela degli investitori diversi dai clienti professionali nel caso di trasferimento del controllo della start-up innovativa successivamente all'offerta).

L'attività di AIR della Consob è iniziata immediatamente a seguito dell'approvazione del decreto. Nelle more dell'approvazione della legge di conversione, infatti, alla luce del carattere innovativo dell'attività da disciplinare, si è ritenuto opportuno dare avvio ad una fase di raccolta di studi e ricerche in materia di *crowdfunding*.

Successivamente, a seguito della definitiva approvazione della disciplina primaria e delle deleghe alla Consob, è stata posta in essere una specifica indagine conoscitiva. In data 21 gennaio 2013 è stato pubblicato un questionario, suddiviso in quattro sezioni riferite ai diversi destinatari della disciplina del *crowdfunding* (gestori "potenziali" investitori professionali, investitori *retail* e *start-up* innovative). Tale consultazione preliminare si è chiusa in data 8 febbraio 2013: sono pervenute all'Istituto n. 51 risposte, oltre a 7 contributi di sistema, inviati senza utilizzare il format del questionario.

Nel corso della indagine conoscitiva, è stato organizzato un apposito *open-hearing*, tenutosi presso la sede romana dell'Istituto in data I° febbraio 2013 (durante il quale é stata rappresentata una prima analisi di quanto è emerso dalla pre-consultazione con il mercato, proponendo ai partecipanti la strategia regolamentare dell'Istituto ed offrendo la possibilità di intervenire per manifestare le proprie considerazioni), con l'obiettivo di stimolare la collaborazione della più ampia platea di potenziali interessati al fenomeno in questione. A tale fase hanno partecipato 59 soggetti.

La seconda fase delle attività dell'Istituto si è concretizzata nella sottoposizione a pubblica consultazione, conformemente all'articolo 23 della legge n. 262/2005, di un apposito schema di regolamento di esecuzione ed attuazione degli articoli 50-bis e 100-ter del TUF, redatto tenendo

anche conto delle sollecitazioni provenienti dai partecipanti all'indagine conoscitiva sopra menzionata e delle specifiche risposte fornite al questionario. In particolare, in data 29 marzo 2013 è stato pubblicato il Documento di consultazione recante la proposta di Regolamento in tema di "Raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line". La consultazione si è chiusa in data 30 aprile 2013. A questa fase di consultazione pubblica hanno partecipato attivamente, con la presentazione di osservazioni e commenti, 47 soggetti di provenienza diversificata (esperti della materia, associazioni di categoria, studi legali, investitori professionali etc.).

Dalle risposte pervenute in sede di consultazione è emerso un pressoché unanime apprezzamento della metodologia adottata dalla Consob per la consultazione ed in generale per il *modus operandi* della Consob volto all'attuazione del decreto.

Si segnala che il citato documento di consultazione è stato accompagnato da appositi documenti di analisi AIR, consistenti nelle: (i) "Analisi delle risposte al questionario per l'indagine conoscitiva pubblicato dalla Consob il 21 gennaio 2013"; (ii) "Analisi della sezione speciale del registro delle imprese relativa alle start-up innovative"; e (iii) "Analisi di impatto della regolamentazione. Attuazione della disciplina del *crowfinding*: le deleghe ricevute, le opzioni e le principali scelte regolamentari".

Successivamente, in data 12 luglio 2013, ad esito della consultazione, è stato pubblicato il documento nel quale sono state distintamente rappresentate:

- una esposizione delle principali osservazioni di carattere generale pervenute alla Consob (Parte 1);
- le valutazioni effettuate in merito al testo del Regolamento posto in consultazione (Parte II).

Detto documento è stato accompagnato da una dettagliata "Relazione sull'attività di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e sugli esiti della procedura di consultazione", nella quale - inter alia - sono stati delineati i vantaggi e gli svantaggi associati alle opzioni regolamentari poste in consultazione, aggiornando le valutazioni di AIR ad esito della consultazione e definendo altresì un sistema di indicatori per la valutazione ex post dei benefici e dei costi della regolamentazione ai fini della VIR, volti alle necessarie verifiche circa il concreto stato di attuazione della disciplina e il grado effettivo di conseguimento degli obiettivi posti alla base della stessa.

A sua volta il decreto ha istituito un "sistema permanente di monitoraggio e valutazione" presso il Ministero dello Sviluppo Economico, cui partecipa anche la Consob, che, avvalendosi anche dei dati forniti dall'ISTAT, dovrà elaborare un rapporto annuale sullo stato di attuazione delle misure in materia di *start-up* innovative e di *equity crowdfunding*.

All'esito delle attività sopra descritte, in data 26 giugno 2013, con delibera n. 18592, è stato adottato il "Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line", ai sensi dell'articolo 50-quinquies e dell'articolo 100-ter del TUF.

Con riferimento alle attività propedeutiche all'adozione del "Regolamento sul procedimento sanzionatorio della Consob, ai sensi dell'articolo 24 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e successive modificazioni" (adottato con delibera n. 18750 del 19 dicembre 2013), l'Istituto ha condotto un approfondito studio sul procedimento sanzionatorio vigente (per il triennio 2010-2012), con riferimento ai soggetti interessati, alle fasi e alla durata dei procedimenti, alle attività endoprocedimentali e alle relative tempistiche, nonché sugli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate. Della sopra menzionata analisi, allegata al documento posto in consultazione in data 5 agosto 2013 si è tenuto conto nell'elaborazione del testo del citato Regolamento.

I documenti richiamati sono consultabili sul sito internet della Consob, sezione "consultazioni concluse".

Da parte dell'<u>Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico</u> si rappresenta che l'attuazione dei processi di analisi *ex ante* di impatto della regolazione (AIR) ha da tempo integrato in modo strutturale il processo decisionale e gli strumenti di partecipazione e trasparenza attivati dall'Autorità stessa, dopo una sperimentazione triennale avviata nel 2005 e sulla base di specifiche Linee guida per l'applicazione dell'AIR, definite a valle di pubblica consultazione (deliberazione GOP 46/08); l'applicazione della metodologia AIR ai procedimenti più rilevanti (tra i quali quelli relativi ai nuovi periodi regolatori) ha consentito di migliorare la qualità complessiva dell'azione regolatoria, sotto il profilo dell'efficacia delle scelte di regolazione, della semplificazione e della partecipazione dei soggetti interessati, rendendo ancor più trasparente e approfondito il percorso decisionale, anche con riferimento alle opzioni alternative e alla necessità ed efficacia dell'intervento proposto.

Il 2013 è stato, per questa attività, un anno di transizione. Nel Piano strategico per il triennio 2012-2014 (deliberazione 308/12012/A), l'Autorità ha individuato tra i propri obiettivi strategici l'ampliamento dell'applicazione dell'analisi di impatto regolatorio *ex ante*, accompagnata da una revisione della relativa metodologia e da una sua progressiva integrazione con la valutazione *ex post* (VIR). Nell'ambito della revisione dell'assetto interno è stato adottato un nuovo disegno organizzativo per le funzioni in materia di AIR e di VIR (deliberazione 30 maggio 2013, n. 226/2013/A).

Nel corso nel 2013 sono stati quindi avviati gli approfondimenti finalizzati alla revisione della metodologia AIR, con l'obiettivo di estenderne l'applicazione anche, ove necessario, attraverso una sua semplificazione, ma mantenendone inalterate le prerogative in termini di efficacia e trasparenza dell'azione regolatoria. Il percorso di revisione si inserirà e terrà naturalmente conto dei più recenti orientamenti della normativa nazionale in materia di analisi e verifica di impatto della regolamentazione, con particolare riferimento alla consultazione pubblica condotta nel corso del 2013 dal DAGL in relazione alla riforma della disciplina in materia.

Nel corso del 2013 l'Autorità ha inoltre proseguito le attività di analisi *ex ante* dell'impatto regolatorio nell'ambito del procedimento per la formazione di provvedimenti in materia di qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2013-2016 (avviato con deliberazione 19 maggio 2011, ARG/gas 64/11 e concluso con la deliberazione 12 dicembre 2013, 574/2013/R/gas), di quello in materia di tariffe per il servizio di rigassificazione del gas naturale liquefatto per il quarto periodo di regolazione (avviato con deliberazione 28 luglio 2011, 108/11, e concluso con la deliberazione 8 ottobre 2013, 438/2013/R/gas) e di quello in materia di tariffe per il servizio di distribuzione e misura del gas per il nuovo periodo regolatorio (avviato con deliberazione 16 febbraio 2012, 44/2012/R/gas, e concluso con la deliberazione 12 dicembre 2013, 573/2013/R/gas).

L'AIR è stata prevista nell'ambito del procedimento avviato nel maggio 2013 per la riforma delle tariffe dei servizi di rete e di misura dell'energia elettrica, nonchè delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per le utenze domestiche in bassa tensione (deliberazione 16 maggio 2013, 204/2013/R/eel).

Parallelamente ai lavori in materia di analisi e valutazione di impatto della regolazione, è proseguita l'attività in materia di semplificazione e razionalizzazione degli obblighi informativi in capo ai soggetti regolati, in linea con quanto disposto dal decreto legge n. 70/2011 (deliberazione 9 febbraio 2012, 41/2012/A/com). In particolare, con deliberazione 7 marzo 2013, 96/2013/A, è stato avviato un procedimento per l'adozione di Lineee guide per la misurazione degli oneri amministrativi, e con il contestuale documento per la consultazione 97/2013/A l'Autorità ha presentato le proprie proposte relative ai criteri metodologici ed agli aspetti procedurali funzionali alla misurazione di questi oneri. L'orientamento posto in consultazione si inquadra nell'ambito della metodologia dello *Standard Cost Model* adottato della Commissione Europea per la misurazione degli oneri amministrativi.

Nel corso dell'anno sono stati, inoltre, adottati nuovi provvedimenti volti alla semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, che si sono aggiunti a quelli presi nel corso del 2012. Rientrano in tale ambito: vari interventi di eliminazione o semplificazione di obblighi

informativi relativi a specifiche raccolte dati ed indagini sui settori regolati, disposti con la citata deliberazione 7 marzo 2013, 96/2013/A; le semplificazioni degli obblighi informativi in capo alle imprese di distribuzione del gas naturale relativamente al servizio di misura, introdotte con la deliberazione 2 maggio 2013, 179/2013/R/gas; le proposte volte a semplificare ulteriormente gli adempimenti informativi a carico degli operatori che sono necessari a consentire la vigilanza sul divieto di traslazione della maggiorazione dell'aliquota IRES (cosiddetta *Robin Hood Tax*), presentate con il documento per la consultazione 19 dicembre 2013, 601/2013/E/rht.

Ulteriori iniziative hanno riguardato la semplificazione delle modalità di presentazione delle dichiarazioni previste dalla normativa per le imprese ad alto consumo di energia, introdotte con vari provvedimenti nel corso del 2013, a seguito delle disposizioni dell'art. 39 del decreto legge n. 83/2012.

L'<u>Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni</u> (AGCOM), nel riconoscere l'importanza dell'analisi dell'impatto della regolamentazione nel processo regolatorio, in considerazione del rilievo che i propri atti presentano per il mercato, in termini di concorrenzialità e di benefici per cittadini e imprese, rappresenta che sono stati assicurati ampi margini di valutazione in sede di consultazione di provvedimenti generali, nella consapevolezza che quella sia la sede opportuna per procedere alle valutazioni prescritte dalla normativa, tenendo conto della giurisprudenza che ha ritenuto soddisfacente la scelta in quanto l'AIR risulta essere sostanzialmente "inglobata nell'attività istruttoria, i cui risultati sono espressi nella motivazione" degli atti regolamentari dell'Autorità (Tar Lazio, sez. I, 7 dicembre 2012, n. 10263). Come emerge da altri arresti (Tar Lazio, sez. I, 10 ottobre 2012, n. 8381 e 8382 e Consiglio di Stato, sez. III, febbraio 2014, n. 725), le scelte regolatorie di tipo alternativo potrebbero poi meritare un rafforzamento della valutazione, soprattutto se ricadono in ambiti su cui insistono provvedimenti della Commissione europea.

L'Autorità segnala che intende prestare la dovuta attenzione agli aspetti di sistema. E'in corso la definizione di una nuova metodologia per l'applicazione degli strumenti considerati, che consenta una ponderazione ancora più approfondita delle diverse opzioni. L'applicazione dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ai procedimenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è prevista dall'articolo 12 della legge n. 223 del 2009, che stabilisce un obbligo generale per gli atti normativi, generali, pianificatori e di regolazione delle autorità indipendenti, nonché dall'art. 13, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 259 del 2003, recante "Codice delle comunicazioni elettroniche", ove si prevede il ricorso a tale strumento nell'esercizio di funzioni regolatorie in materia di telecomunicazioni.

Nel corso del 2013, in applicazione delle norme richiamate, sono proseguiti lo svolgimento di procedure e l'applicazione di strumenti di analisi economica conformi al metodo dell'AIR, nell'ambito dell'esercizio di funzioni regolatorie rilevanti⁸. In particolare, il ricorso alla valutazione prognostica degli impatti sul mercato e sui consumatori, unitamente alle consultazioni pubbliche, ha fornito costante supporto nell'adozione dei principali atti normativi, generali e di pianificazione. Si conferma, quindi, anche per il 2013 il ricorso a elementi tipici della metodologia AIR nei processi decisionali dell'Autorità, in particolare in quei procedimenti di regolamentazione che sono conformati da discipline positive dell'ordinamento europeo. L'elenco dei principali atti di regolamentazione adottati e delle consultazioni condotte nel 2013 è riportato nelle tabelle in calce alla presente.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, per il 2013 si segnalano le attività svolte in materia di analisi dei mercati, tutela degli utenti, servizio universale e pianificazione. Con riferimento al primo aspetto, si segnalano le consultazioni pubbliche indette relativamente all'analisi dei mercati dell'accesso (delibera n. 238/13/CONS), che sono state caratterizzate, sul piano amministrativo, da un intervento di semplificazione teso a incidere sulla qualità della regolazione mediante la concentrazione - in un unico episodio procedimentale - di attività istruttorie precedentemente avviate e destinate a incidere sugli esiti delle analisi di mercato. Attraverso la riunione dei procedimenti, le analisi concorrenziali dei mercati dell'accesso sono state integrate dalle attività di istruttoria tecnica volte a definire un modello di costo per la determinazione dei prezzi dei servizi NGA di Telecom Italia e la valutazione dell'impatto regolamentare di nuove tecniche trasmissive (vectoring) sullo sviluppo di reti NGA. Si tratta di tematiche destinate a incidere sul procedimento valutativo delle analisi di mercato, per cui l'Autorità ha utilizzato gli istituti della semplificazione al fine di ottimizzare in modo significativo l'attività di analisi e i tempi procedimentali. Nel settore considerato, ulteriori consultazioni pubbliche relative alle proposte di regolamentazione, corredate da analisi economiche e di mercato, sono state svolte in materia di regolamentazione simmetrica delle tratte terminali della rete in fibra (delibera n. 239/13/CONS), nonché per la definizione dei prezzi dei servizi di terminazione fissa offerti in modalità TDM. In

analisi di mercato, ai diversi requisiti previsti dalle metodologie dell'AIR quali: l'identificazione dell'ambito di intervento (ad esempio, l'individuazione del mercato rilevante); l'individuazione degli obiettivi (riconducibili a quelli prefissati dal legislatore nel Codice delle comunicazioni elettroniche e nella disciplina in materia di servizi media audiovisivi); l'esposizione delle ragioni di opportunità dell'intervento e delle diverse opzioni regolamentari, ove esistenti (per esempio, con l'esplicitazione delle valutazioni alla base dell'imposizione di specifici obblighi regolamentari scelti in rapporto al novero dei possibili rimedi esperibili o previsti dal quadro normativo di riferimento). Inoltre, ampio è il ricorso alle consultazioni pubbliche al fine della formazione del provvedimento finale. Infine, l'attività regolatoria in materia di comunicazioni elettroniche si conforma a specifiche metodologie fissate dalla

Commissione europea che presuppongono una valutazione degli impatti prodotti dalle decisioni pubbliche, nonché il

⁸ L'Autorità ricorda in particolare la rispondenza delle decisioni regolamentari dell'Autorità, ed in particolare delle

ricorso a meccanismi di consultazione e trasparenza.

quest'ultimo procedimento, peraltro, la metodologia di analisi utilizzata è stata oggetto di confronto con la Commissione europea e il BEREC, nell'ambito di un meccanismo di consultazione che ricalca la procedura di *notice and comment* a livello nazionale. Infine, l'Autorità ha anche svolto l'analisi dei mercati dei servizi di terminazione SMS e, sulla base degli esiti di una valutazione prospettiva delle condizioni concorrenziali, ha concluso che non è necessario intervenire in tali mercati (cfr. delibera n. 185/13/CONS).

Gli atti normativi a tutela degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche non sono soggetti alla disciplina delle analisi dei mercati disciplinata dal quadro regolatorio europeo, ma presentano elementi strutturali e funzionali che concorrono alla qualità della regolamentazione. In questo senso, va menzionata la consultazione pubblica indetta con delibera n. 202/13/CONS, diretta a modificare alcune disposizioni a tutela dell'utenza in materia di fornitura di servizi di comunicazione elettronica mediante contratti a distanza, approvato con delibera n. 664/06/CONS. Il procedimento in parola testimonia il costante ricorso alla revisione periodica della regolamentazione, sulla base dell'osservazione dell'evoluzione del mercato e, nel caso di specie, di un confronto costante con gli *stakeholder* attraverso l'istituzione di tavoli di concertazione permanenti.

Considerazioni analoghe possono essere svolte in relazione ai procedimenti in materia di servizio universale, dove il riesame periodico degli obblighi regolamentari garantisce l'adattamento della regolamentazione agli sviluppi di mercato, alle effettive condizioni del contesto concorrenziale e alle esigenze degli utenti (cfr. delibera n. 725/13/CONS, recante "Determinazione degli obiettivi di qualità del servizio universale per l'anno 2014").

Si possono segnalare, infine, anche le materie della pianificazione. Nel corso del 2013, infatti, sono stati conclusi anche due importanti processi di pianificazione. Come noto, in base al riparto di competenze in materia di gestione dello spettro radioelettrico, all'Autorità compete la pianificazione e la definizione della procedura di assegnazione delle frequenze, mentre spetta al Ministero dello sviluppo economico l'adozione del bando di gara e la gestione della procedura d'asta. Con la delibera n. 277/13/CONS, l'Autorità ha adottato il regolamento per la procedura d'asta, a seguito di un confronto con la Commissione e una consultazione pubblica, secondo quanto previsto dagli articoli 29 comma 1, *lett. c*), e 11 del *Codice delle comunicazioni elettroniche*. L'Autorità ha avviato tale consultazione con la delibera n. 550/12/CONS e, durante il suo svolgimento, sono stati esaminati i contributi provenienti da 17 soggetti, di cui sette sentiti in audizione su richiesta.

A differenza del *Codice delle comunicazioni elettroniche*, la disciplina dei settori audiovisivo e postale non prevede espressamente l'applicazione dell'AIR; ciò nonostante, gli interventi