

## PREMESSA

Occorre segnalare in premessa, senza alcuna inutile autoreferenzialità, come si sia riscontrato nell'anno 2015 un decisivo miglioramento dei processi legati agli strumenti della qualità della regolamentazione, sia sotto l'aspetto strutturale che quantitativo, da correlare, si ritiene, ad incisivi interventi adottati su diversi fronti dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), organo deputato al coordinamento delle amministrazioni in materia.

Facendo tesoro dell'analisi delle pregresse criticità, si è inteso dunque valorizzare la funzione trasversale del DAGL, di struttura in questo ambito – e non solo – di line rispetto alle altre amministrazioni, enfatizzando con varie iniziative, che si andranno a descrivere nel prosieguo, il ruolo di coordinamento che gli è proprio<sup>1</sup> in funzione via via maggiormente propulsiva rispetto al passato. Ci si è mossi, cioè, con modalità meno “ancorate” a criteri di intervento a valle dell'adozione degli strumenti della qualità della regolazione da parte delle amministrazioni di volta in volta competenti, e più proiettate ad assumere una connotazione attiva. Sono dunque state intraprese iniziative volte a favorire la diffusione della “cultura dell'AIR” nonché incrementati i contributi offerti agli interlocutori istituzionali anche nelle prime fasi del percorso istruttorio dei provvedimenti normativi.

Un affinato gioco di squadra, se ci è lecita l'espressione, che pur non avendo *risolto in toto* le innegabili difficoltà di approccio a questo fondamentale strumento di miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, ha dato innegabili frutti in termini di miglioramento, come già evidenziato nelle considerazioni iniziali.

Sul fronte interno, il DAGL ha proseguito, potenziando i settori di competenza e affinando i processi operativi, nel garantire la massima pubblicizzazione dei documenti di accompagnamento ai provvedimenti normativi, alla luce delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Sul sito del Governo i provvedimenti approvati dal Consiglio dei Ministri, unitamente alle relazioni, sono resi disponibili in stretto rapporto consequenziale con i tempi di perfezionamento dell'*iter* normativo<sup>2</sup>.

La pubblicizzazione dei documenti a corredo degli atti governativi soddisfa l'esigenza di sollecitare l'attenzione non solo degli addetti ai lavori ma anche della collettività, verso gli strumenti della qualità della regolazione: esigenza che è da tempo avvertita in ogni settore

<sup>1</sup> Art. 14, comma 8, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (“Il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR”)

<sup>2</sup> Es. in: [http://www.governo.it/sites/governo.it/files/air\\_tabacchi.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/air_tabacchi.pdf)

istituzionale, laddove si assiste ad un sempre più ampio interesse ad approfondire il tema e ad analizzarne le risultanze documentali, come dimostrato dall'accentuato rilievo che alle stesse garantiscono gli Organi costituzionali. La precedente relazione annuale ha dato conto della costante indagine svolta dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati sui documenti istruttori a corredo delle iniziative legislative del Governo, ed in particolare sulla relazione AIR, ritenuta un rilevante ausilio all'attività degli organi parlamentari. Il controllo del Comitato prosegue nello stesso solco, evidenziando sistematicamente la presenza dei documenti di interesse negli atti sottoposti al suo vaglio<sup>3</sup>.

Per altro verso, anche gli uffici del Senato hanno incrementato le loro iniziative sul tema della qualità della regolazione. In particolare, il Servizio per la qualità degli atti normativi ha creato, nel corso del 2015, due nuove linee editoriali: a) le note brevi, che - con uno stile più informativo e divulgativo - trattano il tema dell'analisi di impatto sia sotto il profilo giuridico, sia dando conto degli orientamenti e delle tendenze attuali in materia<sup>4</sup>; b) le newsletter, con le quali si intende monitorare mensilmente la presenza delle AIR nei disegni di legge di iniziativa governativa e negli schemi di atti del Governo presentati al Parlamento<sup>5</sup>. 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.

Un altro ambito di interventi, esplorato nella prospettiva di un generale miglioramento degli strumenti di qualità della regolazione, è rappresentato dal rapporto di partenariato istituzionale instaurato dal DAGL con la Scuola nazionale dell'Amministrazione.

Nell'espletamento delle proprie funzioni in materia di analisi di impatto della regolazione, il DAGL ha, infatti, da tempo avvertito la necessità, come esposto nella relazione annuale al Parlamento prodotta nel 2015, di promuovere un'opera di rafforzamento delle

---

3 Es.: Seduta del Comitato in data 4 novembre 2015: esame del DDL AC 3386 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153, recante misure urgenti per la finanza pubblica"; Seduta del Comitato in data 1° dicembre 2015: esame del DDL AC 3446 "Conversione in legge del decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, recante disposizioni urgenti per il settore creditizio". Laddove il Comitato riscontra l'assenza della relazione AIR, provvede sistematicamente ad accertarsi della presenza, nella relazione illustrativa, delle indicazioni sulla necessità e sui previsti effetti dell'intervento normativo (cfr. Seduta del Comitato in data 30 settembre 2015: esame del DDL AC 3315 "Conversione in legge del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione").

<sup>4</sup> Es. di nota breve in: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/906289/index.html>

<sup>5</sup> Ultima newsletter del 2015, in: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/958356/index.html>

professionalità dei soggetti impegnati nelle strutture in cui trovano avvio le iniziative legislative.

Per raggiungere tale finalità, nel corso del 2015 è stata concordata con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione l'attivazione di cicli di attività formativa, 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.

Come si avrà modo di vedere nel secondo capitolo (paragrafo 2.4) della presente relazione, si sono svolti, al suddetto scopo, vari incontri con la rappresentanza SNA – di cui due presieduti dal Capo del Dipartimento, e con la presenza anche del Nucleo esperti AIR operanti presso il Dipartimento - in esito ai quali sono stati creati i presupposti per l'organizzazione e la realizzazione di programmi di formazione a carattere prettamente tecnico-operativo, impostati prevalentemente su attività di tipo laboratoriale finalizzate all'applicazione concreta delle tecniche della valutazione di impatto.

A seguito degli incontri, la SNA ha formulato il piano di formazione, sulla scorta delle indicazioni del DAGL. Il piano ha previsto cinque edizioni del corso (aumentati a sei per effetto della cospicua affluenza di partecipanti), di cui due attuati nel 2015 e gli altri programmati nel corso del 2016, per garantire la formazione di oltre 100 unità di personale. L'insegnamento è stato affidato a docenti di ruolo e a contratto incaricati dalla SNA. Nelle prime edizioni del corso, gli esperti del Nucleo AIR hanno fornito un contributo tecnico specifico.

Contestualmente alle fasi organizzative del corso, a cura del DAGL è stata data informazione a tutte le Amministrazioni ed a tutti i Dipartimenti della PCM della predisposizione del piano, con l'invito rivolto a ciascuna struttura ad elaborare un programma di designazione dei nominativi dei partecipanti alle edizioni del corso che assicurasse, in ogni edizione, la presenza di almeno due dirigenti e/o funzionari, effettivamente coinvolti nell'attività di Analisi d'impatto della regolazione.

E' comunque innegabile che il fattore decisivo che ha determinato il miglioramento della qualità delle relazioni AIR annesse ai provvedimenti normativi, nel corso dell'anno di riferimento –considerando che i positivi effetti derivanti dalle attività di carattere formativo, avviate negli ultimi mesi del 2015, si renderanno evidenti nell'anno in corso- è rappresentato dall'attività prestata dai componenti del Nucleo AIR, costituito il 1° ottobre 2014, il quale ha

affiancato l'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione nell'esame delle relazioni inviate al DAGL, consentendo di rafforzare l'attività di valutazione tecnica delle analisi prodotte.

Come già accennato nella relazione dello scorso anno, la nuova procedura di valutazione delle relazioni AIR, come impostata con l'ausilio degli esperti, prevede la restituzione alle amministrazioni proponenti di una scheda di valutazione della Relazione AIR redatta dall'esperto del Nucleo di volta in volta incaricato 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 svolgimento dell'AIR, fornendo esempi e precisazioni volti a supportare l'attività di analisi svolta dall'amministrazione.

Sulla base delle indicazioni contenute nelle schede di valutazione, le amministrazioni sono invitate a rivedere ed integrare le Relazioni AIR, che vengono nuovamente sottoposte a valutazione del Nucleo, fino alla dichiarazione di conformità.

Su richiesta delle amministrazioni proponenti, sono stati, inoltre, organizzati incontri nell'ambito dei quali i componenti del Nucleo AIR hanno condiviso, con i referenti AIR ministeriali, osservazioni e proposte per il miglioramento delle analisi di impatto. Gli incontri hanno rappresentato anche un'occasione per approfondire i percorsi di svolgimento delle AIR (e i sottesi aspetti organizzativi) seguiti dai diversi ministeri.

Per quanto riguarda in via specifica la VIR, è stata programmata ed avviata una serie di incontri a cadenza periodica con le Amministrazioni, per svolgere approfondimenti e scambi informativi, nell'ottica di individuare misure idonee ad assicurare una maggiore coerenza metodologica nell'espletamento dell'attività di elaborazione delle relazioni, oltre che a rendere la verifica dell'impatto della regolamentazione maggiormente aderente agli obiettivi perseguiti dal legislatore. Nel corso del 2015, si sono svolti n. 2 incontri cui hanno partecipato 6 amministrazioni, individuate tra quelle che avevano già predisposto relazioni VIR, allo scopo di svolgere approfondimenti sulle tematiche oggetto delle relazioni medesime. Alle riunioni è intervenuto anche il Nucleo di esperti AIR, che ha fornito dettagli metodologici e si è reso disponibile per assistere fattivamente le Amministrazioni in detta procedura.

\*\*\*\*\*

Ciò posto, si segnala che nel corso del 2015 non sono intervenute modificazioni all'assetto ordinamentale della materia, che resta impostato sulle linee tracciate dall'articolo 6

14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 -con le modificazioni apportate dalla legge 11 novembre 2011, n. 180- dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013, recante “*Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di Relazione AIR, ai sensi dell’articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246*” (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 12 aprile 2013, n. 86), ed infine dal D.P.C.M. 25 gennaio 2013 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 16 aprile 2013, n. 89), recante “*Criteri per l’effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai sensi del comma 3 dell’articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180*”.

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

Se nel contesto nazionale non si sono registrate innovazioni nell’anno di riferimento, così non può dirsi per quanto riguarda il contesto europeo, che ha visto realizzati incisivi interventi in tema di politiche della regolazione. Di tali iniziative si riferirà in dettaglio nel capitolo I della presente relazione.

\*\*\*\*\*

Premesso quanto sopra, la Relazione è organizzata come segue.

Nel capitolo I viene trattato il tema degli strumenti della regolazione in ambito europeo, ponendo l’accento sulle principali novità introdotte nel corso del 2015. Una particolare attenzione è dedicata al pacchetto di misure denominato Agenda “Legiferare meglio per ottenere risultati migliori” (“*Better regulation for better results - An EU agenda*”, COM (2015) 215), elaborato dalla Commissione Europea ed improntato a innovare e

riorganizzare la metodologia e le politiche di regolazione della Commissione medesima. A seguire, si espongono le competenze del nuovo Comitato indipendente di valutazione della regolazione, istituito con decisione del Presidente della Commissione (C(2015) 3263) presso il proprio Segretariato Generale. Compito principale di questo organismo sarà quello di valutare l'adeguatezza e assicurare la qualità delle Analisi di impatto svolte dalla Commissione, proponendo eventuali correttivi, nonché quello di offrire supporto metodologico ai servizi della Commissione per valutazioni o analisi di impatto di particolare rilevanza e complessità. Infine, sarà offerta una sintesi delle altre iniziative in tema di qualità della regolazione a livello europeo, tra cui l'attività di *Fitness Check* sulla materia alimentare e lo scambio di *best practices* tra i Paesi più avanzati in tema di politiche di regolazione. L'ultimo paragrafo del capitolo è dedicato alle iniziative assunte nel corso del 2015 dall'OCSE in tema di qualità della regolazione-

Segue, al capitolo 2, lo stato di applicazione di AIR, VIR e ATN da parte delle amministrazioni centrali. Nel medesimo capitolo vengono altresì esposte le linee di attività relative alle consultazioni. Successivamente viene trattata, con riferimenti in dettaglio, l'attività del nucleo di valutazione della regolazione operante presso il DAGL, e vengono esposti i margini di miglioramento registrati nell'elaborazione degli strumenti di qualità della regolamentazione a seguito degli interventi posti in essere dal nucleo stesso. Il successivo paragrafo vede esposte le modalità con le quali è stata avviata ed è attualmente impostata la collaborazione tra il DAGL e la SNA per lo sviluppo della cultura AIR, con un riferimento particolare agli esiti dei corsi già svolti ed ai riscontri positivi registrati nell'affluenza e nella partecipazione attiva degli iscritti. Segue un paragrafo 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. Nella relazione sul bilancio degli oneri concernenti il 2015, pubblicata nei termini di legge sul sito del Dipartimento della Funzione pubblica, al link

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/10-04-2015/relazione-sugli-oneri-introdotti-ed-eliminati-carico-di-cittadini-e>

si dà debito conto dell'intensa attività propedeutica condotta dal DAGL e del decisivo contributo che tale attività ha fornito agli effetti dell'elaborazione del documento finale.

Conclude il capitolo 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

8

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 2015.

Nel capitolo 3, vengono gli aspetti salienti della “qualità della regolazione nella nuova programmazione nazionale e regionale dei fondi strutturali 2014-2020”, nonché la disamina delle attività svolte dal gruppo di lavoro AIR-VIR presso la Conferenza unificata.

Seguono le conclusioni, in cui sono compendiate le riflessioni, in termini positivi ovvero negativi, emergenti dall'attività di analisi condotta nei vari luoghi della relazione.

## **1. IL CONTESTO EUROPEO**

### **1.1 Principali novità nella politica della regolazione della Commissione Europea**

#### **1.1.1 L'Agenda per la qualità della regolazione della Commissione europea**

Nel mese di maggio 2015 la Commissione UE ha adottato un pacchetto di misure denominato Agenda “Legiferare meglio per ottenere risultati migliori” (“*Better regulation for better results - An EU agenda*”, COM (2015) 215), ed improntato a innovare e riorganizzare la metodologia e le politiche di regolazione della Commissione europea stessa, introducendo una serie di novità che si vanno sinteticamente ad esporre.

Anzitutto, la Commissione con la sua Agenda ha enfatizzato il carattere aperto, inclusivo e maggiormente basato su evidenza empirica che informerà tutta l'attività di approvazione dei propri atti decisionali, sia quelli a carattere legislativo, sia quelli a carattere più regolatorio (Atti esecutivi e Atti delegati), impegnandosi a garantire, quindi, che tutte le sue attività di analisi tengano sempre conto delle ripercussioni economiche, sociali e ambientali e del rispetto dei diritti fondamentali. In tale contesto, la Commissione ha rinnovato il suo impegno ad utilizzare i migliori elementi e i dati scientifici disponibili per la stima degli impatti e degli effetti degli atti che intende adottare, rafforzando al contempo l'orientamento a predisporre piani di monitoraggio e di attuazione chiari prima dell'adozione delle misure. Questo rinnovato approccio alla politica di regolazione è prioritariamente finalizzato a mantenere l'UE competitiva e il suo sviluppo sostenibile nel lungo termine.

Un'attenzione particolare nell'applicazione dell'Agenda è dedicata alle norme che incidono sulle PMI, spesso maggiormente coinvolte dagli oneri burocratici conseguenti l'applicazione delle norme di nuova approvazione. Nella elaborazione delle sue iniziative, la Commissione si è impegnata a tenere in considerazione più scrupolosamente il principio del “pensare anzitutto in piccolo” (“*Think small first*”), concependo e valutando le politiche economiche e commerciali anche in funzione degli interessi delle PMI e prevedendo, ogniqualvolta sia possibile e sensato, un regime agevolato per queste imprese, compresa un'esenzione assoluta per le microimprese, impegnandosi nel contempo a spiegare i motivi nell'eventualità che l'applicazione di regimi regolatori agevolati per le PMI risulti impossibile o non opportuna.

In questo quadro, l'analisi di impatto rimane uno strumento essenziale per garantire un processo di approvazione delle norme correttamente informato sugli impatti stimati sia in

termini di benefici che di costi attesi. A testimonianza del rinnovato impegno della Commissione in tema di analisi di impatto, essa ha istituito, con decisione del Presidente della Commissione (C(2015) 3263), un nuovo Comitato indipendente di valutazione della regolazione, presso il proprio Segretariato Generale. Questo organismo, denominato Comitato per l'analisi della regolazione (*Regulatory Scrutiny Board*), e composto da tre membri interni della Commissione più tre esperti indipendenti con incarico temporaneo oltre ad un Coordinatore, avrà il compito principale di valutare l'adeguatezza e assicurare la qualità delle Analisi di impatto svolte dalla Commissione, proponendo eventuali correttivi, nonché quello di offrire supporto metodologico ai servizi della Commissione per valutazioni o analisi di impatto di particolare rilevanza e complessità. Esso sostituisce quindi il vecchio Comitato per l'analisi di impatto (*Impact Assessment Board*), operativo fin dal 2006. I suoi componenti svolgeranno il loro mandato "in maniera indipendente ed autonoma nel preparare i loro pareri", ai sensi della comunicazione della Commissione che descrive il Comitato (C(2015) 3263).

Molte delle questioni che hanno portato all'adozione dell'agenda, e delle sottese scelte organizzative, sono state ampiamente partecipate dall'Italia. In particolare, durante il semestre italiano di presidenza europea (giugno-dicembre 2014), l'adozione, da parte del Consiglio dell'UE nella formazione Competitività nel dicembre 2014, di apposite conclusioni dedicate alla *Better Regulation*, aveva già chiaramente indicato alla Commissione europea come aree di interesse prioritario per l'attività regolatoria dell'Unione l'analisi degli impatti della regolazione, in particolar modo con riguardo alle PMI (il cosiddetto Test PMI), la riduzione degli oneri regolatori, la valutazione *ex-post* delle politiche pubbliche e la programmazione della attività di valutazione. L'adozione delle conclusioni, che rappresentano un documento di indirizzo del Consiglio dell'UE e sono approvate all'unanimità dai Ministri competenti, è stata possibile grazie ad una intensa attività negoziale da parte della Presidenza italiana, considerate le differenti posizioni dei Governi degli Stati Membri, svolta principalmente dal DAGL, che si è giovato di un *endorsement* al suo più alto livello, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con i servizi della Rappresentanza permanente a Bruxelles e del segretariato del Consiglio.

In merito alle Analisi di impatto, le nuove Linee guida della Commissione (documento di lavoro della Commissione SWD (2015) 111) chiariscono quali sono gli elementi essenziali che dovranno necessariamente essere inclusi nel rapporto finale sull'Analisi di impatto (che, una volta finalizzato, verrà sottoposto al giudizio del Comitato), vale a dire:

- la puntuale descrizione degli impatti di tipo ambientale, sociale ed economico della misura che la Commissione intende intraprendere;
- l'identificazione delle categorie maggiormente interessate dai provvedimenti;
- una specifica trattazione degli impatti a carico delle PMI;
- l'impatto sulla competitività del sistema economico;
- la strategia di consultazione adottata e i relativi risultati ottenuti.

In ogni caso, un'analisi di impatto adeguata deve esplicitare la logica sottostante all'intervento proposto, chiarendo in quale modo si intende affrontare e risolvere il problema descritto, e presentando uno spettro di possibili opzioni che sono state esaminate per affrontare adeguatamente il problema. Naturalmente, l'analisi di impatto deve anche chiarire quali evidenze empiriche hanno portato a selezionare l'opzione regolatoria prescelta, e presentare una stima adeguata dei principali impatti attesi dell'opzione prescelta. Nel dare evidenza di ciò, le Linee guida chiariscono quali sono le domande essenziali alle quali le Analisi di impatto devono cercare di rispondere, ovvero:

1. qual è il problema da affrontare e perché viene considerato un problema;
2. perché si rende necessaria un'azione a livello di UE;
3. quali sono i risultati che ci si prefigge di raggiungere;
4. quali sono le varie opzioni disponibili;
5. quali sono i principali impatti di tipo ambientale, sociale ed economico;
6. come si possono confrontare le differenti opzioni in termini di benefici e costi, e in termini di efficienza ed efficacia nel raggiungere gli obiettivi della regolazione;
7. come si intende monitorare e valutare l'effettivo operare della regolazione elaborata.

Dal punto di vista metodologico, la Commissione ha anche pubblicato separatamente una corposa Appendice alle sue Linee Guida, organizzata in 8 capitoli tematici e 59 diversi strumenti, che coprono tutti gli argomenti delle politiche di buona regolazione, vale a dire:

- principi generali delle politiche di regolazione;
- analisi di impatto e valutazione *ex-post* delle politiche sulla competitività, sull'ambiente, sull'occupazione, sulle disparità sociali e la distribuzione dei redditi, sulla ricerca e l'innovazione, sulle PMI, sul commercio estero, sulle tecnologie informatiche, sui diritti umani;
- implementazione degli atti legislativi;
- monitoraggio degli interventi pianificati;

- consultazioni;
- metodi e modelli per la valutazione dei costi e dei benefici della regolamentazione.

In questa Appendice, la Commissione ha inteso esporre i metodi di analisi e stima degli effetti della regolamentazione di cui intende dotarsi, sotto i vari aspetti che sono di rilevanza delle politiche di migliore regolazione, seguendo un approccio per quanto possibile basato su evidenza (“*evidence based*”), e facendo largo ricorso a molte tecniche di analisi di stampo prettamente quantitativo (modelli econometrici di stima degli impatti, analisi costi e benefici e costo/efficacia, analisi multi-criterio, metodi di simulazione micro-fondati e modelli di equilibrio economico parziale).

Col nuovo pacchetto, la Commissione si pone anche l’obiettivo di rafforzare il ricorso allo strumento delle consultazioni pubbliche in tutte le fasi del processo di approvazione delle norme, sin da quando il progetto normativo è inserito nel programma annuale di lavoro, per aumentare il grado di trasparenza nell’azione delle Istituzioni europee. A tal fine, la Commissione rafforza il suo impegno a effettuare consultazioni di alta qualità e trasparenti, che raggiungano tutte le parti interessate pertinenti e si concentrino sugli elementi necessari per formulare proposte adeguate.

Come detto, le parti interessate potranno esprimere il loro parere durante tutto il ciclo di vita di una politica. Le “*tabelle di marcia*” e le “*valutazioni d’impatto iniziali*” daranno agli interessati l’opportunità di fornire feedback, sollecitandoli a comunicare informazioni pertinenti sin dal principio di una nuova iniziativa. Nella fase di elaborazione di una nuova proposta e in quella di valutazione e di controllo dell’adeguatezza di un atto legislativo vigente saranno avviate consultazioni pubbliche di dodici settimane. Sul sito della Commissione è operativa una nuova pagina web denominata “*Your voice in Europe*”, dedicata alle consultazioni pubbliche, che riunisce in un’unica interfaccia tutte le iniziative di consultazione che risultano in corso, in cui l’utente interessato può facilmente esprimere la propria posizione. Dopo l’adozione di una proposta da parte della Commissione i parlamenti nazionali hanno la possibilità di trasmettere i loro pareri sul rispetto del principio di sussidiarietà. Inoltre, la Commissione inviterà i cittadini o le parti interessate a fornire feedback entro otto settimane: raccoglierà e trasmetterà tali contributi al Parlamento europeo e al Consiglio affinché ne tengano conto nel dibattito legislativo. In secondo luogo, tutte le parti interessate potranno fornire feedback sugli atti che stabiliscono gli elementi tecnici o specifici necessari per dare attuazione a un atto legislativo adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Per la prima volta, oltre ad essere oggetto di consultazione con gli esperti degli Stati membri, i progetti di atti delegati saranno accessibili al pubblico per quattro settimane sul sito web della Commissione; anche per gli atti di esecuzione importanti che sono soggetti a parere di comitato vale lo stesso principio: le parti interessate potranno così presentare osservazioni prima del voto degli Stati membri in sede di comitato competente. Per innalzare ulteriormente la qualità e la trasparenza dei propri processi decisionali, la Commissione intende migliorare anche la redazione delle relazioni di accompagnamento di tutti i suoi atti decisionali.

Anche dal punto di vista della verifica *ex-post* degli effetti della regolamentazione, il pacchetto adottato a maggio scorso intende rafforzare e rendere più sistematico il ricorso a valutazioni a posteriori degli effetti dei provvedimenti normativi, secondo la logica dei “Fitness check” ossia delle valutazioni congiunte di diversi provvedimenti singoli che interagiscono per regolare le varie aree di policy dell’Unione. Questo tipo di valutazioni sono finalizzate a verificare quanto la regolazione sia ancora adatta agli scopi che si prefiggeva il legislatore e quali accorgimenti o modifiche si possono prevedere per rendere la legislazione ancora utile allo scopo (si parla di regolazione “*Fit for purpose*”).

Nel quadro delle azioni rivolte al miglioramento della legislazione in vigore, la Commissione ha dato nuovo impulso al programma REFIT, che è il programma di revisione della legislazione che contiene tutte le aree e/o gli atti normativi di cui la Commissione intende verificare l’attualità e l’efficacia nel raggiungere gli obiettivi di policy al fine di aggiornare le parti divenute obsolete o, nei casi limite, di abrogare gli atti non più necessari, in un’ottica di miglioramento continuo della regolazione, e non finalizzato quindi alla *deregulation* delle policy dell’Unione. Il programma REFIT così aggiornato prevede una serie di iniziative di revisione su aree di notevole rilevanza economica, che vanno dai settori dell’IVA a quello degli appalti pubblici, alla legislazione sui prodotti chimici, ai ritardi nei pagamenti, alla disciplina sugli alimenti (si veda anche il paragrafo 1.1.2 sulla valutazione della legislazione generale sugli alimenti) e quella in materia di sicurezza del lavoro.

Tuttavia, una delle motivazioni principali che ha suggerito la costituzione del nuovo organismo denominato Piattaforma REFIT, previsto in una specifica comunicazione (C(2015) 3263) del pacchetto della Commissione, è quella di stimolare, da parte delle varie categorie interessate dalla legislazione, la formulazione di proposte operative per la riduzione degli oneri e delle incombenze derivanti dalla legislazione stessa, e che in ultima analisi risultano un aggravio del costo, derivante dalla regolazione, fronteggiato dagli operatori economici. La Piattaforma REFIT, che raggruppa al suo interno rappresentanti sia degli Stati membri che

delle categorie economiche e produttive europee, è quindi l'organismo principale a cui è deputato il compito di suggerire eventuali iniziative per la riduzione degli oneri, e di sovrintendere agli esercizi di revisione della legislazione che la Commissione intraprende, assicurando in particolare una adeguata consultazione delle parti interessate. A testimonianza del rinnovato impegno della Commissione per la trasparenza e per un approccio il più possibile inclusivo alla revisione della legislazione in vigore, la Commissione ha messo a disposizione del pubblico uno strumento on line sul proprio sito, denominato "*Lighten the load - Have your say*" attraverso il quale gli interessati possono inviare direttamente alla Commissione eventuali suggerimenti o proposte per la semplificazione e la riduzione degli oneri nell'ambito del programma REFIT.

Il DAGL, insieme al Dipartimento della Funzione Pubblica, ha seguito con vivo interesse ed attiva partecipazione l'attività svolta dalla Commissione, nella considerazione che tale attività impatta direttamente sull'attività normativa nazionale ed è strettamente connessa con l'impegno assunto dal Governo di assicurare il miglioramento della qualità della regolazione. Per tale ragione il DAGL, da un lato, ha preso parte assiduamente ai tavoli di concertazione, dall'altro, è intervenuto in alcune procedure di REFIT proposte dalla Commissione. Di rilievo, al riguardo, è l'iniziativa intrapresa nell'ambito della procedura di *Fitness check* predisposta dalla Commissione in materia di *General Food Law*, illustrata in dettaglio nel successivo paragrafo. In detta procedura, il DAGL ha contribuito a redigere una nota di osservazioni metodologiche, concordando la posizione italiana con quella di altri Stati Membri.

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

Nell'anno 2015, la Commissione europea ha svolto un'attività di *Fitness Check* sulla materia alimentare, utilizzando come progetto pilota di esercizio di REFIT (programma di adeguatezza e della performance della regolazione della Commissione UE) il Regolamento (EC) n. 178/2002, noto come Regolamento generale sugli alimenti - "*General Food Law Regulation*" (GFL). Questo esercizio di valutazione è stato effettuato in via sperimentale in maniera congiunta tra Commissione e diversi Stati Membri, tra cui l'Italia.

La valutazione, già avviata dalla Commissione l'anno precedente, si è definita e quasi conclusa nel 2015. In particolare, la Commissione ha condiviso con gli Stati Membri i risultati, ancora non definitivi, della predetta attività di valutazione, che ha coinvolto tutti i profili sotto i quali i *fitness check* vanno effettuati (efficacia della norma, efficienza, coerenza

con altri settori normativi, valore aggiunto del livello europeo, e rilevanza). Le conclusioni definitive sono state rinviate ai primi mesi del 2016.

La valutazione del regolamento GFL si è inserita nel più ampio programma di studio di nuove metodologie di valutazione nel pacchetto di *Better Regulation* e, per l'Italia, ha visto la partecipazione di rappresentanze del Ministero della Salute, delle Politiche Agricole e Forestali, e dello Sviluppo Economico, con il coordinamento dei Dipartimenti degli Affari Giuridici e Legislativi e della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che seguono specificamente le attività di sviluppo e implementazione dei principi di *better regulation*.

Per quanto concerne la parte generale del Regolamento (artt. 1-21) le valutazioni sono state positive, considerando che si sono ritenuti raggiunti gli obiettivi sia in termini di protezione della salute, sia quelli del mercato interno. La valutazione comparata della fase precedente e della fase successiva l'entrata in vigore della normativa, ha evidenziato miglioramenti considerevoli in termini di tracciabilità, responsabilità degli operatori e valutazione del rischio. Alcuni problemi sono stati segnalati in merito all'emanazione della normativa secondaria, che avrebbe dovuto attuare alcune parti della normativa. Tuttavia, le parti intervistate hanno espresso un giudizio positivo sulle tematiche oggetto della valutazione ed è stato stimato che i benefici derivati sono stati sempre superiori ai costi sostenuti.

Per quanto concerne la parte relativa all'Agenzia europea per la valutazione del rischio EFSA, disciplinata dagli artt. 22-49, particolare interesse è stato riservato ai compiti dell'agenzia e, in particolare, all'incremento della richiesta di pareri scientifici rivolti alla stessa.

E' stata rilevata, invece, una certa criticità in merito alla comunicazione attraverso siti web delle *peer review*, nonché la necessità di implementare gli investimenti sui membri dei gruppi di lavoro, che in alcuni ambiti sono carenti.

Dall'analisi della parte sul sistema di allerta rapido ed emergenze (RASFF- Food and Feed Safety Alerts), disciplinata dagli artt. 50-57, è emerso che il sistema è uno strumento efficace e consente un rapido scambio di informazioni tra i membri della rete, sui rischi riscontrati in alimenti e mangimi. Tutte le parti interessate nelle interviste hanno confermato che il RASFF è stato, altresì, in grado di adattarsi ai cambiamenti tecnologici e di modellare un adeguato apparato giuridico, ed hanno convenuto sul fatto che il RASFF costituisca un valore aggiunto al sistema di gestione del rischio.