

giuste” nel corso dell’istruttoria normativa, in modo da favorire l’acquisizione delle informazioni atte a qualificare i principali impatti attesi dell’intervento.

Il supporto alla redazione delle relazioni AIR

Il Nucleo AIR ha supportato lo sviluppo del processo valutativo e della connessa relazione AIR di alcuni provvedimenti normativi che vedevano la Presidenza del Consiglio come proponente o co-proponente. In particolare:

- Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del corpo forestale dello stato ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;
- Disegno di legge recante Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo;
- Conversione in legge del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, recante misure urgenti per interventi nel territorio (limitatamente ad alcuni articoli).

Le Relazioni VIR

Il Nucleo ha avviato l’esame delle relazioni VIR pervenute nell’anno (n. 9).

Parallelamente a quanto avviene nell’esame delle analisi d’impatto, il Nucleo ha svolto incontri con le amministrazioni e l’elaborazione di schede di valutazione per ciascuna VIR, sulla base di un format comune.

Presentando le relazioni VIR sin qui pervenute carenze strutturali comuni, il Nucleo ha anche avviato, similmente a quanto fatto per l’AIR, l’elaborazione di una checklist di autovalutazione e di supporto allo svolgimento da mettere a disposizione delle amministrazioni.

L'indagine conoscitiva del Nucleo AIR sugli appalti pubblici in Europa

In vista del recepimento delle nuove direttive dell'Unione europea in materia di appalti pubblici (2014/ nn. 23-24-25), il Nucleo ha avviato un'indagine conoscitiva sugli appalti in Europa. Sulla base dei dati pubblicati dalla Commissione europea (*CE-Public Procurement Indicators- 2014*), relativi al periodo 2012-2014, è stata costruita la tabella riportata di seguito, da cui possono essere tratte alcune interessanti considerazioni:

- L'Italia risulta tra i paesi che meno investono rispetto al PIL;
- L'Italia è su valori medi europei quanto ad appalti sopra soglia comunitaria pubblicati sulla banca dati europea TED, rispetto il volume complessivo degli appalti pubblici;
- Il valore medio degli appalti sopra soglia è per l'Italia superiore alla media europea;
- Emerge in modo singolare la posizione della Germania, che investe molto rispetto al PIL, sopra la media europea, ma che tuttavia pubblica pochi appalti sopra soglia, appena il 5,6% del valore complessivo degli appalti, contro il 17,4% della media europea e il 16,2% dell'Italia, con importi medi molto bassi, 1,1 mld, contro i 2,2 mld della media europea e i 3,6 mld dell'Italia.

Dalle suesposte considerazioni emergerebbe un livello di scarsa apertura del mercato tedesco, conseguenza anche di una politica fortemente centrata sulla valorizzazione delle PMI. In effetti, sin dal 2009 la Germania attuerebbe una politica fortemente impegnata in favore delle PMI, con obbligo di suddivisione in lotti, in recepimento dello SBA - *Small Business Act* per le PMI europee (ICE-Normativa sugli appalti nella R.F.T. -2009). Tale obbligo è stato introdotto anche in Italia nel 2011 (L.11/11/2011 n° 180 – Statuto delle imprese), e affidato alla vigilanza dell'ANAC, ma non sembra aver sortito effetti statisticamente significativi. Anzi, nel periodo 2010-2014 il numero dei lotti diminuisce mentre ne aumenta il valore medio (Rapporto ANAC 2014). Appare significativo, in questa direzione, l'indirizzo verso l'accorpamento dei lotti che sembra aver assunto la centrale d'acquisto nazionale.

Appalti pubblici nella UE

(ns.elaborazione da *CE-Public Procurement Indicators -2014*)

	Paesi	Francia	Germania	Italia	Regno Unito	EU
1	Spesa per appalti pubblici in MLD	313,5	417,9	172,6	289,3	1881,7
2	Incidenza percentuale sul PIL della spesa per appalti pubblici	15,0	14,9	10,7	14,1	13,0
3	Numero appalti pubblici pubblicati sul TED	39.397	21.647	7.611	9.344	150.758
4	Valore appalti pubblici pubblicati sul TED in MLD	54,8	23,7	27,7	87,9	327,0
5	Incidenza percentuale valore appalti pubblicati sul TED su spesa appalti (4/1 x 100)	17,3	5,6	16,2	29,8	17,4
6	Valore medio appalti pubblicati su TED in MLD (4/3)	1,4	1,1	3,6	9,4	2,2

Appalti pubblici escluso utilities e difesa - valori in miliardi di euro - media dei valori del triennio 2012-2014

TED (*Tenders Electronic Daily*) è la banca dati europea che consente di pubblicare e consultare i bandi di gara europei.

CE-Public Procurement Indicators 2014 :

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

2.4 Il partenariato istituzionale DAGL-SNA per lo sviluppo della cultura AIR. I corsi di formazione

Come accennato in premessa, il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL), d'intesa con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), ha promosso nel corso del 2015 una nuova serie di percorsi formativi tesi a rafforzare le competenze dei dirigenti e dei funzionari dei ministeri impegnati nelle attività legate all'AIR.

Il DAGL e la SNA hanno fin da subito condiviso:

- la necessità che i programmi didattici sull'AIR dovessero ripartire su larga scala, vale a dire coinvolgendo un numero rilevante di dirigenti/funzionari;
- l'opportunità che i nuovi programmi formativi si dovessero calibrare sulla base del ruolo più incisivo assunto dal DAGL nel coordinamento delle attività di AIR e nell'incremento della qualità delle Relazioni AIR sottoposte al vaglio del DAGL e, in particolare, del nuovo nucleo degli esperti chiamati dallo stesso DAGL a "filtrare" i documenti di accompagnamento dei disegni di legge e, più in generale, dei provvedimenti provenienti dai vari ministeri;
- la necessità che i programmi aggiornassero il bagaglio di conoscenze in possesso dei ministeri su temi quali la Verifica dell'Impatto della Regolamentazione (VIR), il cosiddetto *gold plating*, le nuove tendenze sulla valutazione di impatto delle decisioni pubbliche emerse e consolidate a livello europeo negli ultimi cinque anni (*regulatory fitness* (REFIT), *fitness check*, test PMI,...);
- la necessità che i nuovi corsi dovessero coinvolgere in primo luogo gli esperti afferenti alle direzioni generali dei ministeri e non solo i dirigenti/funzionari degli uffici legislativi cui spetta sul piano formale la predisposizione della Relazione AIR.

In un momento successivo, la stretta collaborazione tra DAGL e SNA ha prodotto un programma condiviso di incontri e lezioni attorno al quale si è poi saldata l'attività di calendarizzazione e di individuazione dei docenti. Il programma, costruito su sei giornate da sei ore l'una di didattica e da una giornata di *follow up* (per un totale di 42 ore), si è quindi concentrato su una pluralità di temi cui di seguito succintamente richiamati:

- L'Air nel "ciclo della regolazione"
- L'Air a livello europeo e la logica REFIT
- La consultazione: finalità e tecniche di realizzazione
- La valutazione degli impatti delle opzioni di intervento sui destinatari

- La raccolta dei dati a supporto della valutazione: fonti informative e trasparenza
- Il Test PMI
- L’Air nel caso di recepimento di direttive europee: il “*gold-plating*”
- Il monitoraggio e la valutazione delle norme nel “ciclo della regolazione”
- La disciplina della VIR
- La misurazione degli oneri amministrativi nell’Analisi di Impatto della Regolamentazione.

A gran parte di questi temi si è deciso di associare l’esame specifico di un caso di studio, spesso sulla base delle esperienze più recenti del DAGL nella sua funzione di coordinamento/supervisione delle amministrazioni interessate dalla predisposizione delle Relazioni AIR. L’incontro di *follow up* è sembrato opportuno in relazione alla necessità di ripercorrere in maniera unitaria i contenuti del corso, di far emergere eventuali dubbi emersi nello svolgersi del programma formativo, di avere una qualche percezione sui fabbisogni formativi rimanenti anche allo scopo di predisporre per il futuro nuovi incontri, approfondimenti, seminari mirati sui temi dell’analisi e valutazione d’impatto.

La fase di preparazione del programma è stata seguita da una specifica attività di sensibilizzazione/promozione dei nuovi percorsi formativi. Il DAGL ha provveduto in più di una circostanza a contattare i Gabinetti dei ministeri, sottolineando la necessità che i dirigenti/funzionari delle direzioni generali (quelle “in prima linea” in relazione ai contenuti di un possibile nuovo intervento normativo) frequentassero i corsi SNA. Al tempo stesso, gli uffici formazione dei singoli ministeri (tradizionali riferimenti della SNA) sono stati allertati più volte in relazione alle nuove offerte formative in tema di AIR.

In fase di programmazione, DAGL e SNA hanno convenuto sul fatto che dovessero essere organizzate almeno cinque edizioni dei rinnovati percorsi formativi in tema di AIR. Al momento (metà aprile 2016) sono state completate tre edizioni, una è in corso e la quinta e ultima verrà svolta a cavallo dei mesi di maggio e giugno 2016. Le prime due edizioni si sono interamente svolte nel 2015, a partire dalla seconda metà del mese di novembre.

Può essere importante concentrare l’attenzione su alcuni dati:

- i partecipanti ai corsi sono stati fino al momento (prime quattro edizioni) oltre settanta (trenta circa nel solo 2015); si può avere la ragionevole aspettativa che il totale dei dirigenti/funzionari a fine programma (inizio giugno 2016) non sarà lontano dalle 100 unità;

- il numero di ore di didattica erogato per le prime quattro edizioni è di 168 (84 nel 2015). A fine percorso il totale complessivo sarà pari a 210 ore;
- le amministrazioni interessate dalle prime quattro edizioni ai corsi sono state undici (PCM, Interno, Economia e Finanze, Giustizia, Lavoro e Politiche Sociali, Istruzione Università e Ricerca, Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Sviluppo Economico, Infrastrutture e Trasporti, Salute, Anac). La partecipazione più numerosa si riferisce alla PCM (sia il Segretariato Generale sia le strutture afferenti al Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, al Ministro per le Riforme Costituzionali e Rapporti con il Parlamento, al Dipartimento della Protezione Civile), ai Ministeri dell'Interno, della Giustizia, del Lavoro e Politiche Sociali.
- oltre la metà (40 su 71) dei partecipanti alle prime quattro edizioni è provenuta da uffici e direzioni differenti dai Gabinetti dei Ministri; 31 partecipanti sono invece riconducibili ai Gabinetti e, in particolare, agli uffici legislativi;
- circa un quarto dei partecipanti, sempre con riferimento alle prime quattro edizioni, è formato da dirigenti.

Anche sulla base delle opinioni espresse dai partecipanti, è finora emerso che i corsi DAGL-SNA hanno contribuito a irrobustire le conoscenze e le competenze del personale dei ministeri sul tema delle analisi e valutazioni di impatto e sulle innovazioni introdotte soprattutto a livello europeo negli ultimi anni. Un interesse specifico, comune a tutte le classi di partecipanti finora osservate ha riguardato l'interesse per le attività di consultazione durante le prime fasi di costruzione di un nuovo provvedimento e l'attività di misurazione degli oneri amministrativi (MOA), a sua volta strettamente connessa all'analisi dell'impatto diretto delle nuove norme sul tessuto imprenditoriale del Paese e sulle microimprese e PMI in maniera particolare.

Il valore aggiunto dei corsi per i partecipanti appare tuttavia legato in modo particolare alla possibilità di legare lo svolgimento dei corsi ai contenuti previsti dalla Relazione AIR. In questo senso, l'impostazione del programma, il taglio molto pratico affidato alle lezioni con l'utilizzo di casi concreti e la presenza in aula in numerose occasioni degli esperti del DAGL hanno offerto ai partecipanti l'opportunità di rafforzare e probabilmente di rendere meno incerti i contenuti da veicolare all'interno della Relazione AIR tenuto conto dell'accurato e più intenso lavoro di valutazione delle relazioni stesse realizzato dal DAGL.

2.5 Attività di verifica e valutazione sugli oneri amministrativi

Nelle relazioni AIR relative ai provvedimenti normativi di iniziativa governativa, giova ricordare, è prevista una sezione nella quale le Amministrazioni riferiscono in merito agli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese, ai sensi dell'articolo 14, comma 5-bis, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Nel corso del 2015, il DAGL ha sistematicamente chiesto alle amministrazioni di stimare, secondo le metodologie definite nelle apposite "Linee guida" allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2013, gli oneri informativi derivanti dai provvedimenti proposti.

Il monitoraggio delle valutazioni sugli oneri informativi è stato svolto, per quanto di competenza del DAGL, anche in vista dell'esame (effettuato nel 2016) delle relazioni annuali sul bilancio degli oneri informativi elaborate dalle amministrazioni statali entro il 31 gennaio di ogni anno. In particolare, il DAGL ha predisposto un database relativo alle valutazioni e alle stime degli oneri informativi contenute nelle relazioni AIR ed ha effettuato una verifica tra tali informazioni e quelle riportate nelle relazioni sul bilancio di ogni amministrazione. Le eventuali incoerenze riscontrate sono state segnalate alle amministrazioni al fine di integrare o correggere i dati contenuti nelle relazioni.

Come già esposto in premessa, i risultati del monitoraggio svolto dal DAGL sono stati utilizzati dal Dipartimento della funzione pubblica per l'elaborazione della "Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati – Anno 2015" riferita a tutte le Amministrazioni. Tale relazione illustra, tra l'altro, i passi avanti e le criticità riscontrate nel terzo anno di applicazione della disciplina sul bilancio degli oneri informativi, alla luce del lavoro congiunto tra DAGL e DFP e della consultazione degli *stakeholders*.

Può affermarsi, pertanto, che l'esperienza maturata negli anni precedenti ha reso viepiù significativa l'attività di rilevazione e analisi dei dati forniti dalle Amministrazioni nelle Relazioni sul bilancio annuale degli oneri informativi.

Tale attività è, quindi, sempre più volta ad orientare l'attività normativa del Governo in un'ottica di trasparenza ed effettivo servizio ai cittadini, con una particolare attenzione al miglioramento della qualità della regolazione, sensibile soprattutto a verificare gli impatti reali che la stessa produce sulle imprese e sui cittadini.

2.6 La valutazione della regolazione nelle Autorità indipendenti e nelle Regioni

In questo paragrafo sono illustrate le principali novità riscontrate nel corso del 2015, in tema di qualità della regolazione, relativamente alle Autorità amministrative indipendenti e delle Regioni.

In particolare, per quanto riguarda le Autorità, dalle pagine che seguono emerge il progressivo miglioramento della qualità e della trasparenza dei propri processi decisionali, sia attraverso gli strumenti di analisi del flusso della regolazione, sia –fenomeno registrato più di recente attraverso la semplificazione delle regole ed un’elevazione delle garanzie di partecipazione.

Quanto alle Regioni, come riportato anche nelle Relazioni al Parlamento degli scorsi anni, il quadro si presenta variegato e caratterizzato da molteplici iniziative che, nei vari territori, pongono l’accento sulla semplificazione dei procedimenti, con particolare riferimento alle PMI, e sulla valutazione degli effetti della regolazione, attraverso progetti e azioni promosse sia dalle Giunte che dalle Assemblee legislative. Particolare rilievo assumono, come si vedrà qui di seguito, le iniziative legislative adottate da talune regioni (Abruzzo, Campania, Liguria), che hanno potenziato, ed in taluni casi addirittura ridisciplinato, la materia degli strumenti di qualità della normazione, assegnando agli stessi il giusto rilievo nell’ambito di una generale azione di semplificazione e razionalizzazione normativa e amministrativa.

2.6.1 Autorità indipendenti

Banca d’Italia

L’attività di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) condotta dalla Banca d’Italia nell’esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria si è svolta nel 2015 in coerenza con il quadro definito in attuazione dell’art. 23 della legge 262/2005. Gli strumenti dell’analisi economica e la valutazione costi-benefici hanno consentito alla funzione AIR di continuare a supportare le diverse attività di natura normativa in campo bancario e finanziario quali: il contributo al processo regolamentare internazionale, la consulenza al Legislatore sulla normativa primaria, l’emanazione della normativa secondaria.

Nel 2015 la funzione AIR ha contribuito a supportare i lavori regolamentari condotti in ambito internazionale. In particolare, è stato approfondito l’impatto sul sistema bancario italiano ed è stato fornito contributo alla definizione della disciplina sui seguenti aspetti: la

contribuzione delle banche ai fondi di risoluzione previsti dalla Direttiva Bank Recovery and Resolution (BRR) e dal Regolamento sul Single Resolution Mechanism; la metodologia di identificazione delle banche sistemicamente rilevanti a livello nazionale; le riserve di capitale e gli altri strumenti macro-prudenziali; il requisito di capacità totale di assorbimento delle perdite previsto per le banche a rilevanza sistemica globale (TLAC); il trattamento prudenziale assegnato alle esposizioni verso piccole e medie imprese in ambito europeo. Si è inoltre fornito supporto all'Autorità Bancaria Europea (ABE) per le analisi di impatto connesse con la nuova definizione di esposizioni in default (art. 178 del Regolamento (UE) n. 575/2013 - CRR) e con la calibrazione dei limiti per le esposizioni verso entità del sistema bancario ombra (art. 395 comma 2 del CRR).

E' proseguita, inoltre, l'attività di monitoraggio dei nuovi standard prudenziali di Basilea 3 nell'ambito degli esercizi quantitativi coordinati dal Comitato di Basilea per la Vigilanza Bancaria e dall'ABE. Peraltro, all'ordinaria attività di monitoraggio sul capitale, la liquidità e la leva si sono affiancate raccolte dati legate alle varie proposte di revisione della normativa prudenziale riguardanti, tra l'altro, la revisione del metodo standard per la valutazione del rischio di credito nel banking book; le grandi esposizioni delle banche nei confronti delle controparti centrali e di altre banche.

A livello nazionale sono state accompagnate da analisi di impatto le proposte di normativa secondaria in materia di: i) banche popolari; ii) raccolta del risparmio da parte di soggetti non bancari; iii) nuova disciplina segnaletica di vigilanza individuate (FINREP); iv) istruzioni per la rilevazione dei tassi effettivi globali medi ai sensi della legge sull'usura (n. 108/1996. come successivamente modificata).

Documenti AIR recenti disponibili sul sito internet della Banca d'Italia:

• Consultazioni concluse, normativa emanata:

"Disposizioni secondarie di attuazione della riforma delle banche popolari. XX agg.to Circolare n. 285 "

<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2015/riforma-banche-popolari/AIR.pdf>

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

"Raccolta del risparmio dei soggetti diversi dalle banche"

https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2015/raccolta-risparmio-soggetti-diversi-banche/AIR_raccolta-non-bancaria.pdf

"Bozza di 8° aggiornamento della Matrice dei conti (Circ. 272) per l'applicazione del Reg. UE 2015/534 (nuova disciplina segnaletica di vigilanza individuale -FINREP)"

https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2015/matrice-conti/DOC_CONS_272_8AGG.pdf

"Istruzioni per la rilevazione dei tassi effettivi globali medi ai sensi della legge sull'usura"

<https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2015/istr-rilevazioni-tegm/istrucz-rilevaz-tegm-documento-consultazione.pdf>

Consob

Si rappresentano qui di seguito le principali attività a rilevanza esterna svolte nel corso dell'anno 2015 dall'Autorità.

Un primo rilevante ambito di analisi economica della regolamentazione realizzato nel 2015 è rappresentato dal progetto "MOA", che rappresenta lo sviluppo di un'attività pluriennale avviata nel 2012 e di cui si è già riferito in precedenza. Nel corso del 2015, in collaborazione con soggetti esterni è stata condotta a termine una specifica attività volta al fine precipuo (ma non unico) di misurare gli oneri amministrativi a carico dei soggetti vigilati. Il carattere innovativo dell'attività ha richiesto un significativo sforzo di progettazione metodologica, oltre al rilevante impegno profuso nella realizzazione concreta dei database e delle stime che ne sono conseguite. Nello specifico, la fase di mappatura e misurazione in termini di flussi informativi di tutti gli oneri amministrativi discendenti dalla Regolamentazione della Consob, è stata oggetto di attenzione da parte di soggetti terzi che ne hanno riconosciuto e apprezzato l'innovatività metodologica e la significatività accademica, attribuendo alla Consob una menzione quale *"top reformer"* per l'anno 2013²⁵ in quanto "Complessivamente, dunque, quanto alle attività di MOA e valutazione ex post, CONSOB è da ritenersi l'autorità che ha introdotto riforme più innovative e con un rilevante impatto potenziale per gli anni a venire".

La successiva fase del progetto ha consentito quindi di stimare in modo statisticamente significativo i costi sostenuti dalle banche italiane che prestano servizi di investimento per far fronte agli adempimenti contenuti nel "Regolamento Intermediari" adottato dalla Consob e, per quanto di competenza, nel "Regolamento in materia di organizzazione e procedure degli intermediari che prestano servizi di investimento o di gestione collettiva del risparmio" adottato congiuntamente da Consob e Banca d'Italia. I risultati quantitativi e la metodologia utilizzata saranno oggetto di una pubblicazione da parte della Consob nella prima metà del 2016.

²⁵ Vedi "L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013" a cura di A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini, edito dall'Osservatorio AIR a dicembre 2014

Sulla scia dell'esperienza acquisita nell'attività di Misurazione degli Oneri amministrativi per i soggetti vigilati, l'attenzione a tale tipologia di oneri costituisce un aspetto di specifica applicazione da parte della Consob nell'attività di regolamentazione, come si evince dalla "Relazione illustrativa delle conseguenze sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori, derivanti dalle modifiche al regolamento sul procedimento sanzionatorio della Consob" in cui un apposito paragrafo è dedicato al "Bilancio degli oneri"

(http://webint/main/documenti/Regolamentazione/lavori_preparatori/consultazione_procedimento_sanzionatorio_20150422.htm?hkeywords=sanzionatorio&docid=0&page=0&hits=27).

Tale documento ha riguardato anche l'analisi delle conseguenze economiche connesse alla riforma del procedimento sanzionatorio della Consob, fornendo una chiave interpretativa della stessa fondata sull'obiettivo di accrescere i Benefici Netti derivanti dalla regolamentazione.

Nella seconda metà dell'anno, la revisione della regolamentazione in materia di "Raccolta di capitali di rischio da parte delle *start-up* innovative tramite portali *on-line*" il c.d. *Equity crowdfunding*, ha fornito l'occasione per mettere in pratica le tecniche di *better regulation*, seguendo le Linee Guida fornite dalla Commissione europea, da ultimo con la comunicazione del 19 maggio 2015.

In relazione a tale materia il legislatore nazionale è intervenuto mediante il Decreto Legge 24 gennaio 2015, n. 3 convertito in Legge 24 marzo 2015, n. 33, principalmente per estendere il novero delle società legittimate ad offrire tramite portali *on-line*.

La necessità di recepire tali modifiche nell'ambito della regolamentazione secondaria di competenza della Consob ha fornito l'occasione per effettuare una Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR) a circa due anni dalla sua entrata in vigore, basata sulle evidenze empiriche riscontrate e analizzate dalla Consob, facendo riferimento al *set* di indicatori predefinito in fase di Analisi di Impatto della Regolamentazione.

L'analisi dei dati è stata pubblicata in appendice al "Documento di consultazione preliminare" del 19 giugno 2015:

(http://www.consob.it/documents/46180/46181/Crowdfunding_20150619.pdf/8507bff1-4f92-4134-8ca5-44ace6695616), con annesso Questionario per gli operatori e per gli *stakeholders*, volto ad acquisire opinioni ed evidenze, a circa due anni dall'entrata in vigore del Regolamento, relative alla proporzionalità della regolamentazione e alla sua efficacia ed idoneità a raggiungere risultati prefissati in termini di concreto sviluppo dell'attività.

La consultazione preliminare ha consentito di acquisire 35 interventi significativi, classificati secondo la *stakeholder mapping* adottata dalla Commissione europea, che hanno effettuato una valutazione sostanzialmente proporzionale degli oneri imposti dal regolamento, e di acquisire alcune proposte di intervento, volte a rivedere specifici obblighi considerati eccessivamente onerosi, semplificare i processi di investimento e agevolare il concreto svolgersi dell'attività. Le risposte raccolte sono quindi state utilizzate nella fase di predisposizione del drafting regolamentare, anch'esso sottoposto a consultazione:

(http://www.consob.it/documents/46180/46181/Crowdfunding_20151203.pdf/facc1231-5bff-4f2c-94ff-ca388d5c78dc)

Anche gli esiti di tale consultazione saranno resi noti a breve unitamente alle modifiche regolamentari definitive.

Autorità Garante della concorrenza e del mercato

L'Autorità ha sempre guardato con notevole favore all'introduzione nell'ordinamento nazionale dell'AIR e della VIR²⁶. 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, essi offrono anche un contributo di rilievo al corretto funzionamento del mercato. Per tale ragione, l'Autorità ha ripetutamente sottolineato che la loro diffusa implementazione può dare un contributo di rilievo verso un sistema economico meno ingessato e libero da regole non strettamente giustificabili in termini di interesse generale.

Con specifico riferimento all'esperienza maturata in tale ambito dall'Autorità, si rileva che, benché l'articolo 12, co. 1 della legge 29 luglio 2003, n. 229²⁷ abbia introdotto l'AIR per le Autorità indipendenti²⁸, lo stesso articolo, al co. 4, ha esplicitamente escluso dall'AIR le

²⁶ V. ex multis AGCM. *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2005, 30 aprile 2006, p. 23.*

²⁷ Legge 29 luglio 2003, n. 229 "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001".

²⁸ Dispone in particolare l'art. 12, rubricato "Analisi d'impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità indipendenti" che "1. Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione e, comunque, di regolazione. 2. Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi d'impatto della regolamentazione da loro realizzate. 3. I soggetti di cui al comma 1 provvedono alla verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di

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 d'impatto della regolazione, né ha introdotto in modo sistematico procedure interne di analisi d'impatto (AIR) e di verifica d'impatto.

Si fa presente, peraltro, che nel corso del 2015 l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica diversi schemi di atto di regolamentazione al fine di raccogliere da parte dei soggetti interessati osservazioni e commenti.

Si fa riferimento, in particolare, alla consultazione pubblica avviata in data 7 gennaio 2015 in merito ad alcune modifiche del regolamento di procedura in materia di tutela del consumatore. Tali modifiche sono state adottate in via definitiva con provvedimento del 1° aprile 2015 (delibera AGCM n. 25411) recante "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazioni dei diritti dei consumatori nei contratti, violazioni del divieto di discriminazioni, clausole vessatorie".

In data 5 ottobre 2015, inoltre, è stata avviata dall'Autorità una nuova consultazione pubblica avente a oggetto la revisione del regolamento in materia di rating di legalità, adottato con delibera del 14 novembre 2012, n. 24075.

Infine, si segnala che nel mese di gennaio 2016 l'Autorità ha deliberato di sottoporre a consultazione pubblica alcune modifiche del regolamento in materia di conflitto di interessi, adottato con delibera del 16 novembre 2004. La consultazione è attualmente in corso di svolgimento.

Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico

L'attuazione di processi di analisi *ex ante* di impatto della regolazione (AIR), dopo una sperimentazione triennale avviata nel 2005, sulla base di specifiche Linee guida per

contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale".

l'applicazione dell'AIR (delibera 3 ottobre 2008, GOP 46/08), ha integrato in modo strutturale il processo decisionale e gli strumenti di partecipazione e di trasparenza attivati dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico. Tale metodologia viene applicata ai procedimenti più rilevanti, consentendo 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 più trasparente e approfondito il percorso decisionale.

Nel corso del 2015 l'Autorità ha previsto l'applicazione dell'AIR nell'ambito del procedimento per la definizione del percorso di riforma dei meccanismi di mercato per la tutela di prezzo dei clienti domestici e delle piccole imprese nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, avviato con delibera 4 giugno 2015, 271/2015/R/COM.

Nell'ambito del procedimento, è stato pubblicato un primo documento per la consultazione in data 6 agosto 2015, 421/2015/R/EEL, recante gli orientamenti relativi alla prima fase della *roadmap* di riforma dei meccanismi di tutela di prezzo, rivolta ai clienti finali di energia elettrica non domestici.

Successivamente, in data 25 febbraio 2016, è stato pubblicato un secondo documento per la consultazione, 75/2016/R/EEL, recante gli ulteriori orientamenti relativi alla riforma dei meccanismi di tutela di prezzo, rivolto anche ai clienti finali domestici di energia elettrica. La consultazione è tuttora in corso: il termine per l'invio delle osservazioni, inizialmente fissato al 30 marzo 2016, è stato infatti prorogato, per tenere conto delle esigenze espresse sia dagli operatori che dai consumatori, all'11 aprile 2016.

Durante il 2015, inoltre, si è ulteriormente sviluppato e infine concluso il procedimento le cui prime fasi erano già state illustrate nella nostra comunicazione del 18 marzo 2015 (prot. Autorità 009306), avviato nel maggio 2013 con la delibera 16 maggio 2013, 204/2013/R/eel, e relativo alla riforma delle tariffe di rete e di misura dell'energia elettrica, nonché delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per le utenze domestiche in bassa tensione.

Sulla base delle osservazioni e proposte raccolte dagli *stakeholder*, a seguito della pubblicazione del già citato documento per la consultazione 34/2015/R/eel e nel corso di un seminario di presentazione alle associazioni ambientaliste e di consumatori svolto in data 18 febbraio 2015, il procedimento si è ulteriormente sviluppato:

- nel mese di giugno 2015, l'Autorità ha pubblicato un secondo documento di consultazione (293/2015/R/eel), nell'ambito del quale ha presentato i propri

orientamenti finali in merito alla struttura delle componenti tariffarie a copertura dei servizi di rete e dei servizi di vendita e disciplina dell'impegno di potenza, concentrando invece l'attenzione sui seguenti aspetti: struttura delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema e gradualità di attuazione della riforma;

- nel medesimo mese di giugno 2015, l'Autorità ha altresì pubblicato due segnalazioni al Governo e al Parlamento, 287/2015/I/com e 292/2015/I/com: con la prima, ha formulato proposte di revisione della disciplina del bonus sociale; con la seconda, ha voluto segnalare all'attenzione del legislatore e del Governo il particolare rilievo assunto dal tema degli oneri generali di sistema nell'ambito della riforma tariffaria in oggetto;
- il 16 luglio 2015 è stato organizzato un nuovo incontro tra gli uffici dell'Autorità e rappresentanti delle associazioni ambientaliste e di consumatori per illustrare sinteticamente i contenuti del documento 293/2015/R/eel e raccogliere prime considerazioni;
- il 2 dicembre 2015, sulla base delle opinioni pervenute in esito alla consultazione e degli ulteriori approfondimenti compiuti, l'Autorità ha pubblicato la delibera 582/2015/R/eel di chiusura del procedimento: il provvedimento ha natura programmatica e delinea il percorso per mezzo del quale l'Autorità intende giungere gradualmente alla richiesta riforma tariffaria, superando completamente entro il 2018 la struttura tariffaria progressiva;
- tra l'11 e il 28 dicembre 2015 sono state adottate alcune ulteriori delibere con le quali sono stati avviati i primi interventi indicati nella delibera 582/2015/R/eel, anche tenendo conto dell'avvio, dal 1 gennaio 2016, del Nuovo Periodo Regolatorio e della disciplina relativa alla cosiddetta "Bolletta 2.0";
- il 10 marzo 2016 è stata infine adottata la relazione AIR nella quale sono sintetizzate le fasi del procedimento ed esposte tutte le motivazioni del provvedimento finale.

Nel corso del 2015, l'Autorità ha proseguito le attività di analisi *ex ante* dell'impatto regolatorio nell'ambito dei seguenti procedimenti, avviati nel 2014:

- procedimento per l'adozione di provvedimenti per la definizione delle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura, avviato con delibera 27 febbraio 2014, 87/2014/R/eel;

- procedimento per la formazione di provvedimenti in materia di tariffe e qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica e di condizioni tecnico-economiche per l'erogazione del servizio di connessione per il periodo di regolazione che ha inizio dal 1 gennaio 2016, avviato con delibera 9 ottobre 2014, 483/2014/R/eel.

In relazione al primo procedimento, l'Autorità, nel corso del 2015, ha seguito il percorso propositivo per addivenire a una nuova metodologia per la determinazione dei corrispettivi unitari di fognatura e depurazione per l'utenza industriale e ha ritenuto di svolgere molteplici attività volte a raccogliere elementi utili a predisporre un modello di tariffazione che possa combinare in maniera ottimale i diversi obiettivi che si è posta nell'AIR. In particolare, è proseguito l'intenso e proficuo dialogo con associazioni ed esperti del settore, anche attraverso l'organizzazione di tavoli di confronto all'uopo allestiti.

Nell'ambito del procedimento per la formazione di provvedimenti in materia di tariffe e qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica e di condizioni tecnico-economiche per l'erogazione del servizio di connessione per il periodo di regolazione che ha inizio dal 1 gennaio 2016 (di cui alla citata delibera 483/2014/R/eel), invece, sono stati emanati i seguenti documenti per la consultazione:

- il documento per la consultazione 15 gennaio 2015, 5/2015/R/eel, con finalità di inquadramento generale, che espone i criteri alla base delle principali linee di intervento che l'Autorità intende sviluppare nel corso del procedimento;
- il documento per la consultazione 12 febbraio 2015, 48/2015/R/eel, in materia di approfondimenti tecnici relativi alla regolazione della qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica;
- il documento per la consultazione 29 maggio 2015, 255/2015/R/eel, in materia di promozione selettiva degli investimenti nei sistemi innovativi di distribuzione di energia elettrica;
- il documento per la consultazione 9 luglio 2015, 335/2015/R/eel, recante i primi orientamenti dell'Autorità relativi ai criteri per la determinazione del costo riconosciuto, per la fissazione dei livelli tariffari iniziali e dei successivi aggiornamenti con riferimento ai servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica;
- il documento per la consultazione 6 agosto 2015, 415/2015/R/eel, recante gli orientamenti finali dell'Autorità in materia di regolazione della qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica;

- il documento per la consultazione 24 settembre 2015, 446/2015/R/eel, relativo ai criteri per la definizione delle tariffe relative ai servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica, dei vincoli ai ricavi ed ai meccanismi di perequazione;
- il documento per la consultazione 1 ottobre 2015, 464/2015/R/eel, che illustra gli orientamenti iniziali dell'Autorità in merito alla selettività degli investimenti di sviluppo della rete di trasmissione dell'energia elettrica;
- il documento per la consultazione 17 novembre 2015, 544/2015/R/eel, che illustra gli orientamenti finali dell'Autorità per la definizione delle tariffe per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica nel quinto periodo regolatorio.

Elementi fondamentali del procedimento sono stati:

- la delibera 22 dicembre 2015, 646/2015/R/eel, con cui l'Autorità ha approvato il testo integrato della regolazione *output based* dei servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2016-2023;
- la delibera 23 dicembre 2015, 653/2015/R/eel, con cui l'Autorità ha approvato il testo integrato della regolazione *output based* del servizio di trasmissione dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2016-2023;
- la delibera 23 dicembre 2015, 654/2015/R/eel, con cui l'Autorità ha approvato:
 - o il testo integrato delle disposizioni per l'erogazione dei servizi di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica - disposizioni per il periodo 2016-2019 (TIT);
 - o il testo integrato delle disposizioni per l'erogazione del servizio di misura dell'energia elettrica - disposizioni per il periodo 2016-2019 (TIME);
 - o il testo integrato delle disposizioni delle condizioni economiche per l'erogazione del servizio di connessione - disposizioni per il periodo 2016-2019 (TIC).

Gli ulteriori passi per lo sviluppo del procedimento sono i seguenti:

- entro il mese di marzo 2016: pubblicazione di due relazioni sulle delibere suddette (la prima relativa alle delibere 646/2015/R/eel e 653/2015/R/eel e la seconda alla delibera 654/2015/R/eel);
- nel corso dell'anno 2016: pubblicazione di specifici documenti di consultazione relativi alla revisione della regolazione del servizio di connessione e alle ipotesi di revisione dei criteri di allocazione dei costi alle tipologie di utenza;