

- entro il mese di luglio 2017: adozione del provvedimento finale di approvazione del nuovo Testo integrato per il servizio di connessione (TIC/TICA) e eventuale modifica del TIT in relazione all'implementazione delle ipotesi di revisione dei criteri di allocazione dei costi alle tipologie di utenza.

Si segnala infine che l'Autorità, con deliberazione 5 marzo 2015, 83/2015/A, ha istituito l'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento, (Osservatorio) organismo costituito con lo scopo di realizzare una innovativa modalità permanente di ascolto e momento di rendicontazione dell'operato dell'Autorità, da parte delle associazioni nazionali rappresentative dei portatori di interessi (*stakeholder*) in un contesto di interazione multilaterale e che ha tra le sue finalità anche quella di effettuare analisi circa gli effetti della regolazione in essere, prevedendo che ad essa contribuiscano – attraverso la loro partecipazione attiva – gli oltre 60 soggetti che costituiscono l'Osservatorio e che rappresentano i diversi interessi della domanda domestica, della domanda non domestica, della domanda industriale, dell'offerta, nonché alcuni soggetti di carattere istituzionale. L'Osservatorio rappresenta pertanto la sede in cui, fra le altre attività, viene anche implementata la funzione di Valutazione di Impatto della Regolazione (VIR) in maniera sistematica e permanente, rappresentativa dei diversi interessi sopra richiamati.

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Come anticipato nella relazione dello scorso anno, l'Autorità ha intrapreso un percorso volto a valorizzare e migliorare l'integrazione degli istituti di valutazione nel processo regolatorio e, nel 2015, sono state avviate e concluse diverse iniziative, che comprendono: (i) l'adozione di atti di pianificazione strategica in connessione con la verifica dei risultati della regolazione; (ii) un adeguamento dell'applicazione dell' AIR ai più recenti indirizzi metodologici e normativi; (iii) lo svolgimento della VIR e l'illustrazione dei relativi risultati all'interno della Relazione annuale sulle attività svolte e i programmi di lavoro dell'Autorità; (iv) la conclusione del primo esercizio di MOA condotto con riferimento agli obblighi informativi imposti in tutti i settori economici regolati dall'Autorità.

3. L'insieme di queste iniziative si inserisce all'interno di un piano di azione organico in materia di AIR, VIR e MOA predisposto dall'Autorità al fine di garantire un'attuazione coordinata degli istituti in parola all'interno del "ciclo regolatorio", affinché la produzione di regole sia soggetta a revisioni periodiche in un'ottica di continuo miglioramento.

Parallelamente alle singole iniziative in materia di valutazioni, il piano di azioni ha previsto che sia garantita una maggiore attenzione allo sviluppo di indicatori di impatto e di basi di dati per le analisi quantitative, nell'ottica di favorire la misurabilità delle performance e dei risultati della regolazione da parte delle unità organizzative competenti.

Per quanto riguarda l'AIR, l'Autorità ha pianificato alcune misure di carattere regolamentare e organizzativo, dirette a garantire una maggiore efficacia nell'applicazione dell'analisi di impatto nei propri procedimenti. A tal fine, è stato costituito un gruppo di lavoro che nel luglio 2015 ha presentato proposte operative per la modifica del quadro regolamentare vigente, attualmente in corso di adozione.

Inoltre, la struttura competente in materia di AIR e VIR, il Servizio Economico-Statistico, ha messo a punto linee guida metodologiche presentate al Consiglio nel mese di marzo 2015 per consentire un adeguamento ai più recenti indirizzi formulati in ambito europeo e nazionale in materia di *better regulation*. L'applicazione delle linee guida sarà preceduta da una fase di sperimentazione in coordinamento con le unità organizzative interessate.

Circa la VIR, la Relazione Annuale al Parlamento sull'attività svolta e i programmi di lavoro dell'Autorità è stata corredata, per la prima volta, da una sezione dedicata alla valutazione ex post dei risultati della regolazione, condotta secondo il modello del programma europeo *Regulatory Fitness and Performance* (2014) e in coordinamento con l'attività di pianificazione strategica.

Infine, con la delibera n. 657/15/CONS, l'Autorità ha concluso il primo esercizio di MOA condotto in attuazione dell'obbligo stabilito all'articolo 6 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106. Nel perseguimento delle finalità che la legge affida all'istituto della MOA, e in linea con le buone prassi rinvenibili in materia, la valutazione è corredata da indicazioni sulle misure di riduzione degli oneri amministrativi esperibili mediante interventi di semplificazione e razionalizzazione degli obblighi informativi.

Tanto premesso, qui di seguito si dà conto nel dettaglio dei risultati conseguiti con le iniziative summenzionate: le principali innovazioni introdotte in materia di AIR, l'applicazione della VIR e il procedimento di MOA.

I. *Applicazione dell'AIR nei procedimenti dell'Autorità*

Nell'ultimo anno, l'Autorità ha proseguito lungo un percorso di valorizzazione e miglioramento dell'applicazione dell'AIR nell'attività regolatoria, avviato nel 2013. Le

iniziative adottate si inscrivono nell'ambito di un piano di azioni coordinate per l'attuazione degli strumenti di valutazione nel ciclo della regolazione, approvato dal Consiglio dell'Autorità nel mese di marzo 2015. L'impostazione adottata nel piano di azione persegue, tra l'altro, finalità di adeguamento dell'applicazione dell'analisi di impatto ai più recenti indirizzi della politica europea di *better regulation*.²⁹

Sono state pertanto identificate le modifiche alla disciplina dei procedimenti regolamentari dell'Autorità necessarie ai fini del summenzionato adeguamento e, più in generale, di una maggiore efficacia e trasparenza nell'applicazione dell'AIR. Pertanto, con determina 7/15/SG del 24 marzo 2015, l'Autorità ha costituito un gruppo di lavoro volto a esaminare le principali questioni giuridiche ed organizzative emerse nel corso degli ultimi anni. Il gruppo di lavoro si è focalizzato, in particolare, sull'ambito di applicazione dell'AIR e sull'integrazione della procedura di analisi di impatto nell'attività regolatoria rilevante, in quanto aspetti che richiedono un adattamento della disciplina normativa dell'AIR alle specificità delle funzioni attribuite all'Autorità.

In effetti, l'esperienza di attuazione dell'AIR ha posto in evidenza la difficoltà di ricondurre le misure di regolazione tipicamente adottate dall'Autorità, soprattutto nel settore delle comunicazioni elettroniche, alle categorie di atti soggette all'applicazione dell'istituto, indicate dall'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229.³⁰ Inoltre, in linea con i più recenti indirizzi normativi e metodologici, è emersa l'esigenza di garantire un adeguato sistema di selezione dei procedimenti effettivamente rilevanti per l'applicazione dell'AIR, che assicuri un coordinamento con la pianificazione strategica e la programmazione operativa delle attività regolatorie. Infine, la complessità dei procedimenti regolamentari posti in essere dall'Autorità ha suggerito di adottare una disciplina procedurale dell'AIR che garantisca flessibilità e un'efficace integrazione dell'analisi di impatto nell'attività regolatoria.

Alla luce delle esigenze riscontrate, il gruppo di lavoro ha presentato delle proposte operative e linee guida metodologiche, che sono state approvate dal Consiglio il 5 novembre 2015. Le proposte, attualmente in corso di adozione, riguardano: (i) alcune modifiche regolamentari alla vigente disciplina procedimentale in materia di consultazioni pubbliche; (ii)

²⁹ Commissione Europea, "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", COM (2005) 97 final, Bruxelles, 16 marzo 2005.

³⁰ Legge 29 luglio 2003, n. 229 articolo 12 comma 1 recante "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normative e codificazione*" (cd. "Legge di semplificazione 2001") a norma del quale "*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 e 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.*" (comma 1).

l'avvio di una fase di sperimentazione delle linee guida metodologiche; (iii) il coordinamento tra le unità organizzative interessate dall'applicazione dell'AIR.

Per quanto riguarda la nuova disciplina procedurale, si è deciso di formalizzare le principali fasi dell'analisi di impatto al fine di dare maggiore evidenza all'applicazione dell'istituto che, sino ad oggi, è risultata "inglobata" nei procedimenti regolamentari con modalità non sempre uniformi nei diversi settori di intervento dell'Autorità (comunicazioni elettroniche, media audiovisivi e radiofonici, servizi postali).³¹ Sono pertanto in corso di adozione alcune modifiche alla vigente disciplina dei procedimenti soggetti a consultazione pubblica, al fine di assicurare l'uniformazione e la standardizzazione delle garanzie di trasparenza, partecipazione e accuratezza dell'istruttoria tecnica (compresa l'analisi di impatto, ove rilevante) in tutti i settori di intervento dell'Autorità.

In particolare, si prevede di estendere e uniformare l'ambito oggettivo di applicazione delle consultazioni pubbliche nei tre settori di intervento dell'Autorità (oggi, invece, espressamente limitato al settore delle comunicazioni elettroniche con la delibera n. 453/03/CONS), soprattutto in considerazione delle nuove competenze acquisite dall'Autorità in materia di diritto d'autore e servizi postali. Le modifiche in parola comprendono anche una specifica disposizione sugli istituti dell'AIR e della VIR, con riferimento sia alle procedure formali da seguire sia alla individuazione dell'ambito applicativo delle stesse. In estrema sintesi, si prevede un ampliamento delle garanzie partecipative, con la possibilità di utilizzare, ove opportuno, forme di partecipazione alternative alle consultazioni pubbliche strutturate sul modello del "*notice and comment*".

Parallelamente alla nuova disciplina procedurale, l'Autorità ha stabilito di avviare una fase transitoria di sperimentazione della nuova metodologia AIR proposta nelle linee guida. La sperimentazione dovrebbe riguardare quattro procedimenti da individuarsi sulla base dei documenti di pianificazione strategica e programmazione operativa. A tal fine, è stata prevista la selezione di almeno un procedimento per ciascun settore di intervento dell'Autorità (servizi postali, comunicazioni elettroniche, servizi di media audiovisivi e radiofonici). Per le comunicazioni elettroniche si è ritenuto opportuno selezionare due procedimenti: uno volto all'adozione di atti amministrativi generali in senso proprio e un altro all'adozione di atti di regolazione nell'ambito delle analisi di mercato. Questo secondo ambito di attività, infatti,

³¹ Queste considerazioni sono condivise dalla giurisprudenza che, in considerazione dell'autonomia organizzativa e funzionale riconosciuta dalla legge all'AGCom, ha ritenuto i procedimenti dell'Autorità conformi ai requisiti procedurali dell'AIR (si veda, per esempio, TAR Lazio Roma Sez. I, 7 dicembre 2012, n. 10263).

dovrebbe essere oggetto di un'AIR semplificata, in quanto la normativa di settore disciplina i relativi procedimenti in materia ampiamente rispondente ai requisiti dell'AIR.

2 Applicazione della VIR

L'applicazione della VIR è stata improntata ai più recenti indirizzi europei in materia di *better regulation*, che attribuiscono particolare rilievo alla valutazione complessiva delle performance in un dato ciclo di regolazione. Questo approccio fondato sul concetto di "*fitness check*" introdotto nel 2010 con la Comunicazione della Commissione Europea *Smart Regulation in the European Union* e confermato, da ultimo, con *Better Regulation Guidelines* del 2015.³² Nei documenti citati la Commissione suggerisce di utilizzare questo tipo di valutazione per identificare «gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci» rinvenibili in un dato ciclo regolatorio: al fine di pianificare eventuali correttivi nei processi di revisione e riforma normativa.³³

L'impostazione adottata ha previsto di collegare la valutazione *ex post* alla pianificazione strategica condotta negli anni precedenti e presentata in un'apposita sezione della propria Relazione annuale al Parlamento. La pianificazione strategica ha infatti rappresentato il primo passo del percorso di *better regulation* intrapreso dall'Autorità, nonché il presupposto logico per la verifica dei risultati conseguiti dalla regolazione. Attraverso l'esplicitazione della gerarchia di obiettivi strategici e operativi, indicati negli atti di pianificazione e programmazione riferiti a un determinato arco temporale, l'Autorità ha posto le basi per garantire la misurabilità degli effetti della regolazione e, in definitiva, una rendicontazione più puntuale e analitica dell'attività svolta. Dal momento che, ai sensi della Legge 31 luglio 1997 n. 249 art. 1 comma 6 lett. c) n. 1, l'Autorità è tenuta a presentare al Governo e al Parlamento la propria Relazione annuale sulle attività svolte e i programmi di lavoro, questa è stata individuata quale "sede naturale" della pianificazione strategica e, conseguentemente, della verifica *ex post* sugli obiettivi prefissati.

Pertanto, nella Relazione annuale 2015 l'Autorità ha previsto, per la prima volta, un capitolo recante una valutazione dei risultati dell'attività regolatoria nei diversi settori di intervento dell'Autorità. La valutazione si fonda sulle priorità stabilite con la pianificazione strategica dell'anno precedente e identifica sia gli effetti riconducibili alle attività pianificate

³² Commissione europea, *Better Regulation Guidelines* (COM(2015) 215 final).

³³ Un esempio di valutazione sintetica e unitaria dei risultati dell'attività amministrativa è stato così presentato con la relazione allegata alla Comunicazione "Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook", che reca la roadmap e i risultati dell'attività normativa. Commissione europea, COM(2014) 368 final, *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook*.

nel 2014 sia quelle riferibili, più in generale, all'azione svolta dall'Authority nel ciclo di regolazione di riferimento, sulla base degli indicatori qualitativi e quantitativi disponibili. La verifica così condotta ha rappresentato, a sua volta, la base di partenza per la definizione delle linee di intervento strategiche di un nuovo ciclo regolatorio.

In linea con questa rappresentazione ciclica del processo di regolazione e valutazione, nella Relazione Annuale 2015 la sezione dedicata alla VIR precede quella relativa alla pianificazione strategica triennale e annuale. Infatti, come evidenziato nella Comunicazione della Commissione EU *Regulatory Fitness* (2012), in un'ottica di miglioramento continuo della qualità delle regole dovrebbe trovare applicazione il principio "*evaluate first*", in virtù del quale la definizione di obiettivi e la conseguente imposizione di nuove regole dovrebbero fondarsi sulla valutazione del precedente assetto regolatorio e sulla pianificazione strategica di quello successivo.

Tenuto conto delle finalità e dei dati disponibili in questo primo esercizio di *regulatory fitness*, la valutazione ha esaminato in modo più approfondito i principali risultati ottenuti in relazione al raggiungimento degli obiettivi generali della pianificazione strategica, poichè essi costituiscono il fondamento dell'azione dell'Autorità sin dalla sua istituzione e dall'affidamento ad essa delle relative competenze. Pertanto, rapportando ad essi la verifica dei risultati, è stato possibile ottenere una valutazione significativa dell'efficacia della regolamentazione. Peraltro, proprio in considerazione della novità rappresentata da questo tipo di VIR nella *Relazione Annuale*, ci si è soffermati sugli obiettivi istituzionali di più lungo periodo che hanno tracciato sin dall'inizio, e disegneranno anche in futuro, il cammino del regolatore. Di conseguenza, è stata analizzata la dinamica di alcune variabili chiave, che descrivono sinteticamente gli obiettivi oggetto di verifica, ed è stata condotta una comparazione tra la situazione nazionale e quella europea.

In particolare, la valutazione ha considerato l'andamento temporale di alcuni indicatori sia della struttura dei mercati oggetto di regolamentazione, quali, in particolare, la concentrazione, le quote di mercato e il numero di operatori, sia della loro *performance*, quali i prezzi dei servizi e la loro qualità. Nel condurre questo esercizio di *benchmarking* si è ritenuto di non evidenziare i nessi di causalità tra regolamentazione e risultati di mercato, in considerazione del fatto che individuare una relazione causale diretta tra regole generali e andamento del mercato non solo risulta difficile sul piano empirico ma rappresenta anche un'operazione opinabile su quello metodologico.

Ciò premesso le analisi quantitative e qualitative presentate nella *Relazione Annuale* forniscono un quadro di sintesi basilare per valutazioni più specifiche, in quanto indicano al regolatore le principali variabili di *output* su cui indirizzare le attività di monitoraggio e la verifica *ex post* per gli anni a venire. In effetti, tra i tratti salienti dell'esercizio di VIR presentato nella *Relazione Annuale 2015* si evidenzia, infine, la predisposizione di un piano di monitoraggio di indicatori quantitativi riferiti ai diversi obiettivi della pianificazione strategica che dovrebbe consentire, negli anni a venire, una migliore qualità dell'attività valutativa.

3 *Procedimento di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (MOA) derivanti da obblighi informativi nei settori di intervento dell'Autorità*

Con la delibera n. 121/15/CONS del 11 marzo 2015, l'Autorità ha avviato, per la prima volta, un procedimento di misurazione degli oneri amministrativi (MOA) derivanti dall'imposizione di obblighi informativi alle imprese operanti nei settori regolati. Il procedimento si è concluso con l'adozione della delibera n. 675/15/CONS con cui il Consiglio dell'Autorità ha approvato gli esiti della MOA condotta sulla base di un'ampia ricognizione degli obblighi informativi rilevanti ai fini della misurazione e riduzione di oneri amministrativi gravanti sulle imprese regolate.

L'esercizio di MOA, condotto dal Servizio Economico-Statistico, è stato orientato a una duplice finalità: garantire effettività a specifiche disposizioni legislative;³⁴ e contribuire ad attuare gli obiettivi fissati dalla pianificazione strategica dell'Autorità, che si propone di “rendere più efficiente, efficace e trasparente l'azione amministrativa” mediante “interventi sulla produzione, gestione e divulgazione di dati quantitativi, anche in vista di una maggiore disponibilità, tracciabilità e razionalizzazione dei flussi di informazioni e dei sistemi informativi”.

Tenuto conto delle buone prassi di altre autorità indipendenti, delle istituzioni internazionali ed europee, nonché delle linee guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la delibera ha previsto che la misurazione degli oneri amministrativi avvenisse utilizzando la metodologia dello Standard Cost Model (SCM).³⁵ Come è noto, l'applicazione

³⁴e. in particolare: (i) all'articolo 6 comma 3 del d.l. 13 maggio 2011 n. 70 (l. conv. 12 luglio 2011, n. 106) che ha esteso l'applicazione della MOA alle autorità amministrative indipendenti; e (ii) all'articolo 34 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 che ha riproposto il regime di trasparenza e pubblicità sugli obblighi informativi gravanti su cittadini e imprese.

³⁵ La metodologia di riferimento è descritta nell'Allegato A alla delibera n. 121/15/CONS che recepisce, in particolare, le indicazioni metodologiche del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2013 recante "Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell'articolo 14

di tale metodologia prevede che la misurazione degli oneri amministrativi avvenga attraverso tre passaggi logici e procedurali: i) la mappatura degli obblighi informativi rilevanti; ii) l'individuazione dei parametri per la stima dei costi; iii) il calcolo degli oneri amministrativi per le imprese. Pertanto, il rapporto di valutazione che chiude il procedimento di MOA è articolato secondo questi tre passaggi.

Inoltre, la MOA è stata improntata a un ampio coinvolgimento degli *stakeholder*, selezionati in ragione del grado di rappresentatività delle categorie di imprese destinatarie dei principali obblighi informativi. In ragione della finalità collaborativa del procedimento, l'interlocuzione con associazioni e imprese è stata orientata primariamente all'acquisizione di informazioni mediante la somministrazione di questionari e lo svolgimento di audizioni, aventi a oggetto sia la metodologia di valutazione sia i dati qualitativi e quantitativi necessari per le stime degli oneri oggetto di misurazione.

Al termine della ricognizione degli obblighi informativi, è stata condotta una selezione di quelli rilevanti per la valutazione quantitativa e la conseguente riduzione degli oneri gravanti sulle imprese, sulla base di criteri metodologici predefiniti anche attraverso un confronto preliminare con i soggetti consultati. Il rapporto di valutazione è stato quindi articolato in due parti. La prima illustra il quadro normativo di riferimento per l'applicazione della MOA da parte dell'Autorità, l'*iter* procedimentale e la metodologia utilizzata per la raccolta di Informazioni e per la valutazione economica degli oneri informativi. La seconda parte è suddivisa in tre sezioni, che presentano rispettivamente i risultati della ricognizione sugli obblighi informativi ("Fase 1") e della misurazione dei relativi oneri amministrativi ("Fase 2"). La terza sezione illustra le principali criticità rilevate, nel corso della (o in esito alla) valutazione, e fissa alcune linee programmatiche per la riduzione degli oneri amministrativi ("Fase 3").

Dalla ricognizione degli obblighi informativi effettuata nell'ambito della mappatura prevista per la "Fase I" della MOA, è emerso che i processi di acquisizione di dati e informazioni variano da settore a settore, ad eccezione dei quattro sistemi di obblighi informativi "trasversali" che costituiscono la struttura portante per l'acquisizione di dati anagrafici, economici di mercato e contabili: Registro degli operatori di comunicazione - ROC, *Relazione Annuale*, Osservatorio delle Comunicazioni e Dichiarazioni relative al contributo operatori. Peraltro, anche per gli obblighi settoriali è stato possibile identificare

della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai sensi del comma 3, dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180" (Gazzetta Ufficiale n.89 del 16 aprile 2013).

obblighi informativi "complessi" o "compositi" in quanto comportano la comunicazione di diverse tipologie di dati o una varietà di richieste di informazioni (per es. la reportistica COCOM e il conferimento di dati sugli indicatori di qualità dei servizi di telecomunicazioni, l'Informativa economica di sistema - IES, e l'acquisizione di dati economico-statistici nel settore postale).

Il settore delle comunicazioni elettroniche presenta un numero maggiore di oneri informativi, in virtù di una regolazione più risalente e di disposizioni che si sono stratificate nel tempo. Salvo alcuni ambiti di cooperazione e scambio di informazioni con le istituzioni europee, tuttavia, le fonti di obblighi informativi sono prevalentemente rinvenibili in deliberazioni dell'Autorità e, quindi, in rapporto agli altri settori, quello delle comunicazioni elettroniche offre più ampi margini di intervento sul piano della semplificazione. Infatti, dalla ricognizione è emerso che nel settore dei media e - soprattutto - dei servizi postali le fonti di obblighi informativi che danno luogo a richieste di dati per le imprese sono spesso rinvenibili direttamente nella legislazione primaria o in atti di altre amministrazioni, in particolare il MISE: i principali esempi di questo secondo tipo di obblighi riguardano il contratto di servizio RAI e il contratto di programma di Poste Italia che costituiscono, rispettivamente, le principali fonti di obblighi informativi nei settori di riferimento.

In tutti i settori, peraltro, il numero di imprese destinatarie di obblighi informativi varia a seconda dell'attività regolamentare di riferimento: in generale, gli *incumbent* sono tenuti al maggior numero di obblighi informativi, in quanto destinatari di obblighi regolamentari asimmetrici e simmetrici. D'altra parte, gli obblighi informativi simmetrici - che gravano, cioè, sulla generalità degli operatori in un mercato di competenza dell'Autorità - presentano un'incidenza relativa maggiore sulle imprese di minori dimensioni.

Di questi aspetti, oltre che dei criteri di rilevanza e proporzionalità, si è tenuto conto nel definire gli ambiti prioritari di intervento per la misurazione quantitativa e la riduzione degli oneri amministrativi.

La misurazione effettuata nella "Fase 2" ha riguardato, quindi, gli obblighi informativi selezionati in ragione della rilevanza e della distribuzione dei benefici di eventuali misure di razionalizzazione o riduzione sulla popolazione di riferimento.

Dalla valutazione economica è emersa, in linea generale, una maggiore incidenza degli obblighi informativi generali, che gravano su un numero elevato di imprese, a cui però sono associati costi medi unitari più bassi rispetto ad altri tipi di richieste di informazioni. Questa tendenza si riscontra soprattutto con riferimento agli obblighi "compositi" o "complessi", che

consentono la realizzazione di banche dati e sistemi informativi al servizio di una pluralità di attività regolatorie (ROC, IES, Osservatorio delle comunicazioni, ecc.). Le risultanze della misurazione quantitativa suggeriscono, pertanto, che interventi di razionalizzazione e valorizzazione degli obblighi informativi "compositi" e con effetti generali producono un impatto più significativo in termini di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese. Considerato il raggiunto basso livello dei costi medi unitari, e l'impossibilità di ridurre il numero di soggetti obbligati a tali comunicazioni (che è spesso fissato dalla legislazione primaria), il piano di razionalizzazione dovrà soprattutto valorizzare ulteriormente tali banche dati, producendo una diminuzione di altri oneri informativi che possono essere ridotti attraverso l'utilizzo di queste informazioni.

L'analisi delle criticità rilevate attraverso la consultazione degli *stakeholder* mostra infatti l'esigenza di intervenire sugli oneri informativi semplici imposti nell'ambito di singoli procedimenti o attività regolamentari ricorrenti. Questi, seppur difficilmente quantificabili, incidono in misura relativamente maggiore sulle imprese minori e, in generale, consentono di realizzare economie e riduzioni significative sui costi totali degli adempimenti informativi, mediante interventi di razionalizzazione nella gestione delle banche dati afferenti agli obblighi informativi complessi o composti.

Infine, sono emersi alcuni elementi di criticità che si prestano a semplificazione mediante interventi di coordinamento e allineamento delle scadenze previste per le richieste di informazioni con periodicità fissa. In tale prospettiva, anche una maggiore trasparenza mediante la pubblicazione di tavole riassuntive dei principali oneri informativi ("scadenzario") e testi unici può rappresentare un fattore di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese.

Nel perseguimento delle finalità che la legge affida alla MOA, e in linea con le buone prassi rinvenibili in materia, la valutazione è stata corredata da proposte operative sulle misure di trasparenza, razionalizzazione e semplificazione propedeutiche a una riduzione degli oneri amministrativi.

In particolare, i risultati della MOA hanno suggerito di articolare la riduzione degli oneri amministrativi su tre linee strategiche fondamentali. In primo luogo, è emersa l'opportunità di favorire la creazione di un sistema di gestione unitaria e coordinata dell'acquisizione di informazioni e gestione di banche dati integrate, che consentano di ridurre le richieste di informazioni puntuali nell'ambito di singole attività procedurali. Inoltre, sono state proposte misure di razionalizzazione delle scadenze temporali nelle richieste di

informazioni a periodicità fissa che si rivolgono alle medesime categorie di destinatari, sull'esempio di un analogo intervento di riordino delle tempistiche e dei sistemi di indicatori disposto nel 2015 dal regolatore francese delle telecomunicazioni Arcep. Infine, è stato previsto l'avvio di un piano di lavoro per favorire l'integrazione con banche dati esterne all'Autorità. L'Autorità ha stimato che la riduzione di oneri amministrativi stimata per l'adozione di queste misure, tenuto conto delle semplificazioni già in atto (per esempio per le attività di registro) potrebbe comportare un risparmio del costo medio unitario del 5-7%, con un impatto indicativo sull'ammontare totale degli oneri di circa il 4-5%.

La sezione del rapporto di MOA dedicata alla riduzione degli oneri amministrativi comprende altresì alcune proposte settoriali. In particolare, per il settore delle comunicazioni elettroniche, queste riguardano: (i) la semplificazione della modulistica utilizzata per richiedere dati alle imprese nell'ambito di attività di scambio di informazioni con le istituzioni europee; (ii) una valorizzazione dei dati richiesti nell'ambito di sistemi informativi complessi - come l'Osservatorio delle Comunicazioni e le basi di dati utilizzate per la Relazione Annuale - che consentirebbe di limitare, ove possibile, la frequenza delle richieste di informazioni puntuali e ricorrenti agli operatori; (iii) l'eliminazione delle ridondanze nelle richieste di informazioni sulle condizioni delle offerte al dettaglio dei servizi di comunicazione elettronica; (iv) il riordino degli oneri informativi sia con interventi regolamentari sia con misure tecniche di integrazione delle banche dati, da definire puntualmente di concerto con le unità organizzative competenti. La diminuzione delle ridondanze e l'allineamento temporale di alcuni obblighi informativi potrebbero fruttare risparmi stimati intorno al 5-10% degli oneri totali, a beneficio soprattutto degli operatori di maggiori dimensioni, destinatari del maggior numero di obblighi informativi rilevanti per la misurazione.

Per il settore dei media audiovisivi, radiofonici e dell'editoria, la valutazione suggerisce di orientare il programma alla valorizzazione del sistema informativo IES (Informativa Economica di Sistema), con una riduzione delle richieste di informazione puntuali, favorendo altresì un allineamento delle scadenze degli obblighi informativi e un complessivo intervento di riordino e codificazione degli oneri informativi previsti dalla disciplina di settore.

Dalla valorizzazione dell'Informativa Economica di Sistema e dall'allineamento delle scadenze, è possibile attendersi una riduzione degli oneri totali di settore di circa il 15-20%, con un effetto esteso a tutti gli operatori vista la portata prevalentemente generale degli obblighi informativi a carico delle imprese che operano nel settore dei media.

Infine, per il settore postale va rilevata la difficoltà di intervenire direttamente sugli obblighi informativi maggiormente onerosi, ove previsti da fonti legislative o dal Contratto di Programma MISE - Poste Italiane su cui l'Autorità ha espresso il proprio parere con la delibera n. 425/15/CONS. Ciò premesso, è stato identificato un possibile intervento di riduzione degli oneri amministrativi in relazione alle informazioni che alimentano attualmente il "Portale AIDA", che Poste Italiane è tenuta a mettere a disposizione dell'Autorità in virtù del contratto di programma. Tale intervento consentirebbe una riduzione degli oneri complessivi di settore dell'ordine del 7-8%, e di una riduzione degli oneri in campo all'impresa *incumbent* (Poste Italiane) di circa il 45-50%.

Tra gli aspetti di particolare interesse ai fini della presente relazione si evidenzia che il Consiglio dell'Autorità ha condiviso la proposta degli Uffici di valorizzare l'esercizio di MOA svolto nel 2015 ai fini di una migliore applicazione di AIR e VIR. In particolare, sulla scorta dell'esperienza del regolatore britannico Ofcom, si prevede di corredare le analisi *ex ante* di impatto delle proposte regolamentari con un'apposita sezione dedicata agli oneri amministrativi eventualmente introdotti o eliminati.

Autorità nazionale anticorruzione

Qui di seguito gli elementi informativi in ordine alle esperienze in materia di AIR e VIR maturate dall'Autorità nel corso dell'anno 2015.

Regolamentazione dell'attività di AIR e VIR

L'Autorità ha provveduto a disciplinare i propri procedimenti di analisi e di valutazione di impatto della regolamentazione con il Regolamento "*Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, n. 278 del 27 novembre 2013 e sul sito web dell'Autorità. Tale atto affiancava il Regolamento "*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*" anch'esso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 243 del 18 ottobre 2011.

Nel 2015, al fine di prevedere una disciplina unitaria dei procedimenti AIR e VIR in tutti gli ambiti di propria competenza (contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza), il Consiglio dell'Autorità ha adottato un nuovo regolamento per la partecipazione ai procedimenti regolatori, denominato "*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*".

I suddetti atti regolamentari potranno necessitare di un ulteriore aggiornamento a

seguito del recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni, al fine di adeguarli alle competenze ed attività che nel nuovo quadro normativo saranno attribuite all'Autorità.

Attività svolta per l'adozione degli atti a contenuto generale

Al fine di consentire una maggiore partecipazione delle stazioni appaltanti e degli operatori del settore, l'Autorità a partire dal 2014 pubblica e aggiorna regolarmente un calendario con l'indicazione dei tavoli tecnici, delle AIR e delle VIR in corso o di quelle previste. Ciò al fine di rendere informato il mercato circa gli atti regolatori che l'Autorità sta predisponendo o intende predisporre e garantire, quindi, una maggiore partecipazione. I soggetti interessati possono, infatti, inviare i propri contributi o segnalare eventuali criticità ancor prima che sia attivata una consultazione formale.

Conformemente a quanto previsto dai Regolamenti succitati, l'Autorità ha sottoposto ad AIR 8 delle 13 Determinazioni adottate nel corso del 2015, di cui due relative all'attività di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza e le altre all'attività di regolazione sui contratti pubblici.

Non sono stati sottoposti ad AIR gli atti, di seguito riportati, contenenti indicazioni meramente operative, chiarimenti o pareri sulla normativa senza alcun contenuto prescrittivo e/o a limitato impatto sul mercato:

a) la determinazione n. 2 dell'11 febbraio 2015, avente ad oggetto «Applicazione dell'art. 3, comma 1, del DPCM 11 novembre 2014 pubblicato in GU n. 15 del 20 gennaio 2015», non contiene adempimenti a carattere obbligatorio ma piuttosto istruzioni operative riservate alle Centrali di Committenza di maggior rilievo, interessate all'iscrizione all'elenco dei Soggetti Aggregatori;

b) la determinazione n. 3 del 25 febbraio 2015, avente ad oggetto «Rapporto tra stazione unica appaltante e soggetto aggregatore (centrale unica di committenza) – Prime indicazioni interpretative sugli obblighi di cui all'art. 33, comma 3-bis, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii.», finalizzata a rispondere alle molteplici richieste di parere pervenute all'Autorità a seguito della novella che ha interessato l'art. 33, comma 3-bis, del Codice;

c) la determinazione n. 5 dell'8 aprile 2015, avente ad oggetto «Effetti della domanda di concordato preventivo ex art. 161, comma 6, del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 e ss.mm.ii. (c.d. concordato "in bianco") sulla disciplina degli appalti pubblici», volta a fornire un'interpretazione sistematica delle disposizioni di riferimento in grado di agevolare il recupero della situazione di crisi da parte delle imprese, nel rispetto della piena legittimità

dell'azione amministrativa in ordine alla persistenza della titolarità dei requisiti di qualificazione nonché alla partecipazione delle imprese alle gare d'appalto pubbliche;

d) la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, avente ad oggetto "l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione", con la quale l'ANAC ha inteso fornire indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72 (PNA). Al riguardo, si segnala che l'Autorità nella predisposizione dell'Aggiornamento, ha ritenuto necessario avere dei confronti qualificati, oltre che con i responsabili della prevenzione della corruzione, anche con alcune amministrazioni. A tal fine, l'Autorità ha avuto un importante confronto il 14 luglio del 2015 nella "Giornata nazionale di incontro con i Responsabili della prevenzione della corruzione in servizio presso le pubbliche amministrazioni". Inoltre, sono stati attivati Tavoli tecnici con il Ministero della salute e con l'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas), nonché con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Degli esiti di tali confronti si è tenuto conto nell'Aggiornamento al PNA. È intenzione dell'ANAC proseguire in questa direzione, attivando anche altri Tavoli tecnici ed ulteriori approfondimenti, in vista della predisposizione del nuovo PNA che verrà adottato nel 2016 per il triennio successivo;

e) la determinazione n. 13 del 10 dicembre 2015, recante l'aggiornamento della Determinazione n. 6 del 18 dicembre 2013 contenente «Indicazioni interpretative concernenti le modifiche apportate alla disciplina dell'arbitrato nei contratti pubblici dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», finalizzata al mero aggiornamento dei contenuti della determinazione n. 6/2013 con alcuni consolidati orientamenti giurisprudenziali.

Con riferimento, invece, agli atti che sono stati oggetto di analisi di impatto della regolamentazione, si rappresenta che i documenti contenenti la relazione AIR e i contributi ricevuti in sede di consultazione sono pubblicati sulle pagine web dell'atto di regolazione cui si riferiscono. Si ritiene questa soluzione preferibile, rispetto a quella di dedicare una pagina *ad hoc* alle relazioni AIR, in quanto ciò permette di individuare immediatamente l'atto di regolazione cui l'AIR si riferisce. In generale, il modello di analisi consolidatosi nell'esperienza maturata dall'Autorità negli ultimi anni prevede l'illustrazione nella relazione AIR dei seguenti elementi: 1) ragioni dell'intervento dell'Autorità e conseguenti obiettivi regolatori; 2) principali questioni e proposte emerse nel corso di tavoli tecnici, consultazioni online, ecc.; 3) motivazioni delle scelte compiute dall'Autorità, soprattutto in relazione al

mancato accoglimento delle osservazioni e/o proposte formulate dai partecipanti alla consultazione; 4) indicazioni sulla sottoposizione dell'atto regolatorio a VIR.

Precisamente, l'Autorità ha sottoposto ad AIR i seguenti atti:

- **determinazione n. 1 dell'8 gennaio 2015**, avente ad oggetto «**Criteri interpretativi in ordine alle disposizioni dell'art. 38, comma 2-bis, e dell'art. 46, comma 1-ter, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163**», con la quale l'Autorità ha inteso fornire indicazioni sulle nuove disposizioni introdotte dall'art. 39 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 in tema di c.d. "soccorso istruttorio". Sulla base di uno schema di determinazione predisposto dall'Autorità si è svolta una consultazione pubblica online finalizzata ad acquisire le osservazioni degli operatori del settore. Al termine della consultazione sono pervenuti 36 contributi da parte di amministrazioni aggiudicatrici, associazioni di categoria, società, liberi professionisti. La relazione AIR illustra le ragioni dell'intervento dell'Autorità indicandole sia nella necessità di fornire guida e assistenza alle stazioni appaltanti nell'individuazione delle fattispecie ascrivibili alle omissioni, incompletezze ed irregolarità relative agli elementi e alle dichiarazioni che i concorrenti devono produrre in sede di gara, sanabili ai sensi del novellato art. 38, comma 2-bis, sia nella necessità di un coordinamento normativo, avendo riguardo all'impatto della novella normativa sulle cause tassative di esclusione (specificate nella determinazione dell'Autorità n. 4 del 10 ottobre 2012). Nella Relazione AIR sono illustrati i principali temi sui quali vertono le osservazioni pervenute, riportando una sintesi di quanto emerso in ordine a ciascun tema e le motivazioni che hanno condotto l'Autorità ad accogliere o meno le osservazioni pervenute. Considerata, inoltre, la rilevanza dell'atto adottato, nonché le difficoltà esegetiche sottese all'applicazione delle nuove disposizioni, nella Relazione l'Autorità manifesta la volontà di sottoporre a VIR la determinazione, decorso un congruo lasso di tempo. Tuttavia, così come per la generalità degli atti regolatori adottati in materia di contratti pubblici, si ritiene opportuno rinviare la realizzazione di una VIR in oggetto al momento in cui sarà disponibile il nuovo Codice, anche per finalizzare i risultati della VIR all'individuazione delle soluzioni più idonee di revisione delle suddette linee guida nel nuovo contesto normativo.
- **determinazione n. 4 del 25 febbraio 2015**, avente ad oggetto «**Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria**», con la quale

L'Autorità ha proceduto alla revisione e all'aggiornamento della determinazione Avcp n. 5/2010 ed della deliberazione Avcp n. 49/2012 in considerazione di alcune importanti novità introdotte nel panorama normativo concernenti gli affidamenti in parola. A tal fine, l'Autorità si è avvalsa dello stesso tavolo tecnico costituito nel 2010 con i principali operatori del settore, integrato con ulteriori categorie professionali. Data la complessità e la specialità della materia ed al fine di favorire la massima partecipazione dei soggetti interessati, l'Autorità ha proceduto ad effettuare una consultazione pubblica, svoltasi nel periodo 15 luglio – 15 settembre 2014, sulla base di uno schema di linee guida. Il documento di consultazione, che affronta le principali questioni connesse all'affidamento dei servizi in esame, ponendo particolare attenzione agli strumenti volti a premiare la qualità della progettazione, ad evitare il fenomeno dei ribassi eccessivi e a favorire l'apertura del mercato ai giovani professionisti, è stato accompagnato dalla relazione AIR. In tale relazione sono state illustrate le principali osservazioni formulate dai partecipanti al tavolo tecnico, le ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione delle proprie scelte ed, in particolare, di quelle connesse al mancato accoglimento di alcune proposte formulate dai partecipanti alle riunioni del tavolo tecnico ed è stato approfondito il contenuto di alcune disposizioni normative controverse. Nella relazione AIR l'Autorità si è riservata di emanare, all'esito della consultazione, un atto a carattere generale volto a regolare l'affidamento dei servizi in esame. Nel corso della consultazione sono pervenuti n. 12 contributi da parte di associazioni di categoria, stazioni appaltanti e liberi professionisti. All'esito della consultazione, l'Autorità ha pubblicato le Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, unitamente alla relativa Relazione AIR. Nella relazione l'Autorità ha illustrato i principali obiettivi regolatori delle linee guida, consistenti nel voler favorire la partecipazione alle procedure di affidamento del più ampio numero di soggetti e nel superare le criticità connesse al fenomeno dei ribassi eccessivi. Inoltre, sono state esposte le principali proposte formulate sia in sede di tavolo tecnico, che nel corso della successiva consultazione pubblica, nonché le ragioni delle scelte compiute dall'Autorità, approfondendo la trattazione di alcuni argomenti al fine di preservare il carattere snello e operativo delle linee guida. Infine, si è rappresentato che il grado di raggiungimento degli obiettivi regolatori sarà oggetto di apposita verifica di impatto della regolazione da effettuarsi decorsi 24 mesi dall'adozione delle linee guida.