



Dal Libro bianco sulla *governance* europea al *fitness check*.

Stato di attuazione e problematiche della *better regulation* a livello regionale



Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE (9.3.1995) sul rafforzamento della qualità della regolazione

La *check list* per le decisioni relative alla regolamentazione

1. Il problema è stato definito correttamente?

Il problema da risolvere deve essere definito in modo preciso, con una chiara indicazione della sua natura e dell'ordine di grandezza, spiegando il motivo per cui è sorto tale problema (identificando quali sono gli incentivi delle parti interessate).

2. L'azione del Governo è giustificata?

L'intervento del Governo deve basarsi su una chiara dimostrazione del fatto che la sua iniziativa è giustificata, data la natura del problema, sull'indicazione dei possibili costi e benefici dell'intervento (sulla base di una valutazione realistica dell'efficacia dell'azione governativa), e l'indicazione di meccanismi alternativi per affrontare il problema.

3. La regolamentazione costituisce la migliore forma possibile di azione governativa?

All'inizio del processo di regolamentazione, i funzionari che ne sono incaricati devono confrontare, sulla base di informazioni pertinenti, una serie di strumenti di politica basati sia sulla regolamentazione sia sulla liberalizzazione, prendendo in considerazione aspetti rilevanti come costi, benefici, effetti distributivi e requisiti amministrativi.

continua >>



4. Esiste una base legale per la regolamentazione?

I processi di regolamentazione devono essere strutturati in modo tale che tutte le decisioni relative rispettino rigorosamente la "norma di legge"; vi deve essere cioè un'esplicita responsabilità che assicuri che tutte le regolamentazioni siano compatibili con le norme di livello più elevato e rispettino le obbligazioni derivanti dai trattati, oltre a soddisfare i principi legali rilevanti come la certezza, la proporzionalità e i requisiti procedurali applicabili.

5. Qual è il livello (o i livelli) di governo competenti per questo tipo di interventi?

I funzionari addetti alla regolamentazione devono scegliere quale debba essere il livello di governo competente per l'intervento, oppure, nel caso siano coinvolti diversi livelli, devono progettare efficaci sistemi di coordinamento fra i diversi livelli.

6. I vantaggi della regolamentazione giustificano i costi?

I funzionari addetti alla regolamentazione devono valutare costi e benefici previsti globalmente per ogni proposta di regolamentazione e per le possibili alternative, e devono mettere le stime a disposizione dei decisori in una forma accessibile. I costi dell'intervento del governo devono essere giustificati dai benefici prima di assumere le iniziative previste.

[continua >>](#)



7. Vi è trasparenza su quelli che saranno gli effetti distributivi sull'insieme della società?

Nella misura in cui l'intervento del governo influisce sui valori distributivi e di equità, i funzionari addetti alla regolamentazione devono rendere trasparente la distribuzione fra i vari gruppi sociali dei costi e dei benefici indotti dalla regolamentazione stessa.

8. La regolamentazione è chiara, coerente, comprensibile e accessibile agli utenti?

I funzionari addetti alla regolamentazione devono valutare se le norme saranno comprese dai probabili utenti, e a tal fine devono adottare le misure necessarie per assicurare che il testo e la struttura delle norme siano quanto più chiari possibile.

9. Tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di presentare il loro punto di vista?

L'elaborazione delle norme deve avvenire in modo aperto e trasparente, con procedure appropriate per consentire un input efficace e tempestivo delle parti sociali interessate, come le imprese e i sindacati coinvolti, gli altri gruppi di interesse, o altri livelli di governo.

10. Come verrà ottenuto il rispetto delle norme?

I funzionari addetti alla regolamentazione devono valutare gli incentivi e le istituzioni attraverso cui le norme verranno applicate, progettando strategie di applicazione che consentano di farne il miglior uso.



Documenti ufficiali prima del Libro bianco

- Trattato di Amsterdam (2.10.1997) – Allegato n. 39 – Dichiarazione sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria
- Accordo Interistituzionale Parlamento Europeo – Consiglio – Commissione del 22.12.1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria
- Consiglio Europeo di Stoccolma (23 – 24 marzo 2001) - Par. 23 "Promuovere l'imprenditorialità"



Libro bianco "La governance europea" - Com (2001) 428 del 5.8.2001 - Par. 3.2

"Migliori politiche e normative nella prospettiva di migliori risultati "

- Fiducia nell'opinione degli esperti
- Una normativa migliore e più sollecita: combinare diversi strumenti politici per ottenere risultati migliori (7 fattori)
- Una profonda semplificazione del diritto comunitario
- Migliore applicazione delle norme dell'UE tramite le agenzie di regolamentazione
- Migliore applicazione a livello nazionale



Documenti ufficiali successivi al Libro bianco

- Comunicazione COM (2001) 645 del 21.11.2001 "Codificazione della normativa comunitaria"
- Accordo Interistituzionale Parlamento Europeo – Consiglio – Commissione del 28.11.2001 "ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi"
- Comunicazione della Commissione COM (2002) 276 in materia di valutazione di impatto
- Comunicazione della Commissione COM (2002) 704 del 11.12.2002 "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione"
- Guida pratica comune del regolamento Europeo, del Consiglio e della Commissione destinata a coloro che partecipano alla redazione dei testi legislativi delle istituzioni Comunitarie (2003)



Tematiche e criticità relative alla semplificazione e qualità della regolazione prima della "Better regulation"

Principi consolidati

- correttezza tecnica
- chiarezza del dispositivo
- coerenza interna ed esterna
- sussidiarietà
- proporzionalità
- responsabilità
- trasparenza
- comunicazione
- accessibilità
- condivisione
- valutazione ex-ante ed ex-post
- applicabilità
- delegificazione
- Semplificazione (rifusione, codificazione, abrogazioni ecc.)

Limiti

- area di interesse limitata alle istituzioni dell'UE
- impostazione di tipo prevalentemente tecnico-normativo
- analisi per i singoli strumenti di intervento (codificazione, rifusione ecc.)
- approccio quasi esclusivamente economicistico



La "Better regulation"

- Accordo Interistituzionale Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione del 16.12.2003 "Legiferare meglio"
- Comunicazione COM (2005) 97 del 16.3.2005 "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione Europea"



Le novità introdotte dalla "*better regulation*"

- il riconoscimento della necessità di una estensione della problematica agli Stati membri e alle loro articolazioni istituzionali, in una logica di *multilevel governance*
- il rilievo fondamentale attribuito alle dinamiche della realtà socio-economica nella costruzione delle norme e nella loro valutazione
- l'acquisizione di tecniche tipiche della programmazione (valutazione ex-ante ed ex-post, consultazioni, comunicazione ecc.)
- la necessità di una misurazione degli oneri amministrativi
- l'approccio organico e complessivo alla semplificazione e qualità della regolamentazione e non più per singoli strumenti



Accordo Conferenza Unificata del 29.3.2007 in materia di semplificazione e qualità della regolamentazione

Principi:

- necessità
- proporzionalità
- sussidiarietà
- trasparenza
- responsabilità
- accessibilità
- semplicità

Strumenti:

- *drafting*
- ATN
- consultazioni
- AIR
- VIR
- clausole valutative
- semplificazione normativa
- misurazione e riduzione degli oneri amministrativi
- taglia leggi:
 - testi unici e codici
 - abrogazioni espresse
 - delegificazione

Azioni:

- costituzione di strutture di supporto
- formazione permanente sulla qualità della regolazione
- comunicazione legislativa
- disciplina apposita sulla qualità della regolazione



Tematiche successive alla *"better regulation"*

- Comunicazione COM (2007) 23 del 24.1.2007 "Programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi dell'Unione Europea"
- Comunicazione COM (2007) 52 del 5.9.2007 "Un'Europa dei risultati. Applicazione del diritto comunitario"
- Esame OCSE sulla riforma della regolazione "Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo"



Esame OCSE sulla riforma della regolazione

"Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo"

Conclusioni e raccomandazioni – Opzioni da considerare

1. Migliorare la definizione dei ruoli e delle responsabilità per la politica della regolazione
2. Rafforzare le capacità sulla qualità della regolazione in ambito di *governance* multilivello
3. Rafforzare i meccanismi di coordinamento esistenti fra Stato e Regioni
4. Migliorare la coerenza della politica che facilita il conseguimento degli obiettivi di politica economica
5. Incoraggiare l'uso dell'AIR in un contesto multilivello
6. Perseguire e intensificare gli sforzi di semplificazione amministrativa
7. Definire gli ambiti per le procedure di ricorso e i meccanismi di risoluzione delle controversie



Small Business ACT – Comunicazione COM (2008) 394 del 25.6.2008

"Una corsia preferenziale per la piccola impresa "

Principio n. 3: Formulare regole conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo"

I tre pilastri

- test MPMI
- divieto di *gold-plating*
- riduzione degli oneri regolatori



Test MPMI

Obiettivi

- definire con chiarezza vantaggi e svantaggi di una proposta normativa
- individuare e limitare gli oneri a carico delle MPMI nella nuova regolazione
- rendere consapevole il decisore politico delle conseguenze delle sue scelte in termini di impatti sulla competitività delle MPMI
- valutare eventuali ipotesi regolatorie alternative
- esaminare eventuali misure di attenuazione dell'impatto (*mitigating options*) quali esenzioni o differenziazioni in ragione della dimensione, del rischio potenziale o del settore produttivo, particolari misure compensative ecc.



c. d. “divieto di *gold plating*”

Art. 14 della L. 246/2005 (L. di semplificazione 2005), come modificato e integrato dall'art. 15 della L. 183/2011 (L. di stabilità 2012):

- comma 24-bis - Gli atti di recepimento di direttive comunitarie non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, salvo quanto previsto al comma 24-quater.
- comma 24-ter - Costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie:
 - a. l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive;
 - b. l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari;
 - c. l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive;
- comma 24-quater - L'amministrazione dà conto delle circostanze eccezionali, valutate nell'Analisi di Impatto della Regolamentazione, in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolazione comunitaria. Per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le Amministrazioni utilizzano comunque i metodi di analisi definiti dalle direttive di cui al comma 6 del presente articolo (cfr. DPCM di applicazione del modello di AIR per i ddl del Governo).



Gli oneri regolatori

1. finanziari diretti (imposte, diritti, bolli ecc.)
2. strutturali a lungo termine (effetti indiretti per le imprese o i cittadini indotti dalle norme)
3. di adeguamento (obblighi di conformare alle norme la propria condotta)
 - di conformità sostanziale: obblighi di conformarsi che comportano interventi sull'attività, sui macchinari, sui processi (per es. in tema di sicurezza, prevenzione, inquinamento, etichettature, modalità di produzione ecc.)
 - amministrativi: obblighi per lo più informativi e documentali nel rapporto con la P.A. (autorizzazioni, iscrizioni ad albi o registri, relazioni, notifiche, controlli, archiviazione e conservazione di documenti ecc.)



Comunicazione COM (2010) 543 del 8.10.2010

"Legiferare con intelligenza nell'Unione Europea" (*Smart regulation*)

Principi:

- legislazione coerente con gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva di Europa 2020
- "*Smart regulation*" riferita all'intero ciclo, a partire dall'ideazione attraverso: elaborazione – attuazione – applicazione – valutazione – revisione
- Condivisione tra Ue e Stati membri
- coinvolgimento delle parti interessate e consultazione anche dei cittadini, anche in attuazione delle disposizioni del trattato di Lisbona sulla partecipazione democratica
- valutazione non solo dei singoli testi legislativi, ma del quadro normativo complessivo riferito ad aree di *policy* (effetto cumulativo della legislazione)

Iniziative:

- le proposte di nuove leggi o di revisione devono essere fondate su una valutazione della disciplina in vigore
- la trasparenza deve essere garantita attraverso la pubblicazione delle valutazioni, in modo da permettere alle parti interessate di elaborare i loro contributi
- le analisi di impatto dovrebbero, quando possibile, quantificare costi e benefici
- *fitness check*



Il *fitness check* **(test di idoneità – controllo di adeguatezza)**

E' una valutazione ex post che, anziché essere riferita ad una sola fonte normativa, si applica ad un insieme di fonti in relazione tra loro (per la materia, per le finalità regolatorie ecc.). L'oggetto della valutazione è pertanto una intera area di *policy*. Gli obiettivi sono:

- verificare se il complesso delle norme sia *"fit por purpose"* (idoneo allo scopo), se sia cioè adeguato al perseguimento delle finalità presupposte
- ridurre eventuali oneri eccessivi o inutili
- identificare le misure sovrapposte, obsolete e più in generale inefficaci
- analizzare l'effetto cumulativo delle diverse misure in materia
- relazionarsi con la/le VIR applicate alle singole leggi, ottenendo un effetto sinergico
- dare un supporto al decisore politico per una regolazione efficace dell'area di *policy*



Focalizzazione sulle PMI dopo la "Smart regulation"

- Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo COM (2011) 803 del 23.11.2011 "Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI. Adeguare la normativa dell'UE alle esigenze delle microimprese"
- Comunicazione COM (2013) 122 del 7.3.2013 "Legiferare con intelligenza. Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese"
- Comunicazione COM (2013) 446 del 18.6.2013 "Seguito dato dalla Commissione alla consultazione delle PMI ("TOP 10") sugli atti legislativi dell'UE"



Regulatory fitness and performance programme "REFIT"
Comunicazione COM (2012) 746 del 12.12.2012
"Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione Europea"

Approccio di base: Il principio "*Evaluate first*" non è valido soltanto per una singola legge, né limitato ad una nuova legge, quindi l'applicazione delle tecniche di valutazione va preceduta in ogni caso da una valutazione del corpus normativo già esistente. Un eventuale intervento di adeguamento di questo con lo strumento del "*fitness check*", comunque utile ai fini dell'efficacia della regolazione dell'area di *policy*, in taluni casi potrebbe anche rendere inutile un nuovo intervento normativo.

Obiettivi fondamentali:

- eliminazione dei costi superflui
- corpus legislativo europeo "*fit for purpose*" (idoneo allo scopo)
- massimi benefici ai minimi costi
- sussidiarietà e proporzionalità
- quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile
- eliminazione di oneri, incoerenze, lacune e misure inefficaci



Cosa si intende per “*regulatory fitness*” ?

L'idoneità (o adeguatezza) di un insieme di norme che regolano un'area di *policy* consiste fondamentalmente:

- nell'appropriatezza rispetto alla materia che si intende regolare
- nella capacità di perseguire la finalità regolatorie previste (efficacia)
- nell'ottenimento dei migliori risultati con i minori costi (efficienza)
- nella coerenza interna e con gli altri livelli di regolazione e nel rispetto della sussidiarietà
- nella proporzionalità della regolazione secondo principi di indispensabilità e delegificazione
- nella riduzione massima possibile degli oneri amministrativi
- nel livello di aggiornamento della regolazione, non solo rispetto alla evoluzione del quadro normativo complessivo, ma anche rispetto ai cambiamenti della sfera socio-economica
- nella eliminazione di ogni eventuale effetto cumulativo negativo
- nella facile applicabilità delle norme, elemento fondamentale per il loro rispetto
- nella concreta “gestione” delle norme, vale a dire nella presenza di una *governance* e di un'organizzazione adeguate per la loro attuazione
- in caso di recepimento di direttive europee da parte degli Stati membri, nel rispetto dei livelli minimi di regolazione (c.d. “divieto di *gold-plating*”)

La “*regulatory fitness*” viene valutata in modo sistematico attraverso il Programma REFIT e con lo strumento del “*fitness check*”



Sviluppi REFIT successivi alla Comunicazione COM (2012) 746

- Comunicazione COM (2013) 685 del 2.10.2013 "Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (REFIT)": risultati e prossime tappe
- Comunicazione COM (2014) 368 del 18.6.2014 "Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)": situazione attuale e prospettive



L'efficienza della P.A. nella programmazione dei fondi SIE

- *Position paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il 2014 – 2020
- Accordo di partenariato – Obiettivo tematico 11
- Condizionalità ex-ante – in particolare OT 11 con allegato A



L'evoluzione dell'attività legislativa a seguito del processo *better – smart regulation – REFIT*

- dalla cura della qualità della singola legge ad un approccio complessivo all'ordinamento (idoneità/adequatezza rapportata alla *policy*)
- dalla competitività del sistema come finalità fondamentale alla sfera più ampia della finalità tracciate dalla strategia "Europa 2020"
- dalla unidirezionalità decisore politico – tecnico – società ad un rapporto dialettico, basato su interazione e *feedback*, tra la parte tecnico-politica e la realtà socio-economica
- dalla impostazione prevalentemente giuridica nella costruzione delle norme all'acquisizione di tecniche tipiche della programmazione (consultazioni, valutazione ex-ante e ex-post, efficienza, organizzazione, comunicazione ecc.)
- dalla cura della qualità delle nuove norme all'analisi sistematica dell'ordinamento esistente, a fini di semplificazione e non solo
- dalla sostanziale "autonomia" della regolazione alla sua partecipazione, come componente alla pari delle altre, alla problematica complessiva del funzionamento della P.A. e dell'efficienza del sistema

continua >>

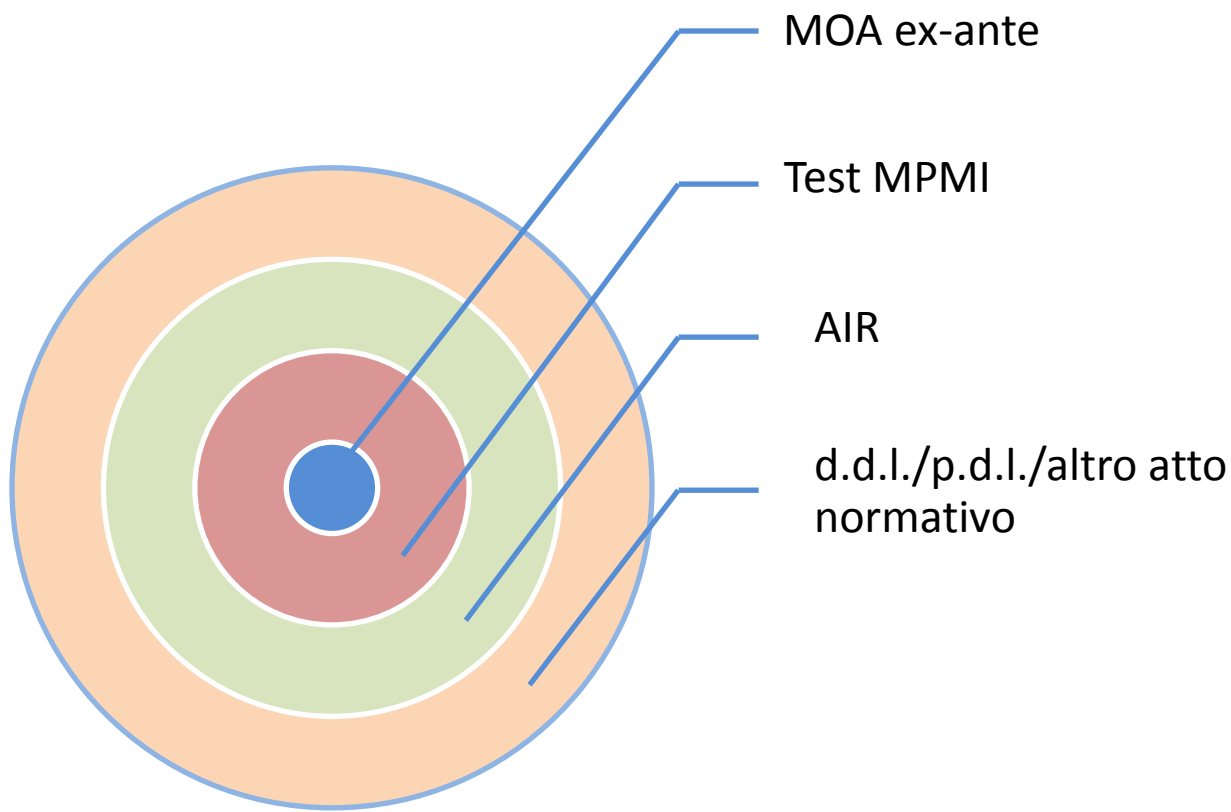


Dal Libro bianco sulla *governance* europea al *fitness check*. Stato di attuazione e problematiche della *better regulation* a livello regionale

- dalla separazione tra legislazione e programmazione all'interazione della sfera normativa con la programmazione UE (Europa 2020, SBA, OT 11 e condizionalità Fondi SIE 2014-2020)
- dall'adeguamento alle regole europee (c.d. "fase discendente") come percorso parallelo e sostanzialmente "altro" all'allineamento normativo come parte integrante della qualità della regolazione
- dalla mera "semplificazione" al criterio sistematico dei "livelli minimi di regolazione" uniti alla capacità di raggiungere lo scopo, ovvero il miglior risultato possibile con la minor regolazione possibile secondo criteri di proporzionalità
- dalla separazione tra normazione, *governance* e attuazione all'attenzione alla struttura organizzativa in grado di attuare e "gestire" la legge, come pure alla sua attuabilità sul piano concreto in rapporto ai fruitori della disciplina
- dalla imposizione di sempre nuovi oneri connessi al rispetto delle norme all'attenzione a non aggiungere oneri ulteriori e, se possibile, ridurre quelli esistenti. Principio nato con riferimento alle MPMI ed esteso successivamente al resto, compresa la stessa P.A.
- dalla definizione di singoli strumenti (AIR-VIR-ATN ecc.) alla definizione, attraverso REFIT, di un approccio e di un metodo

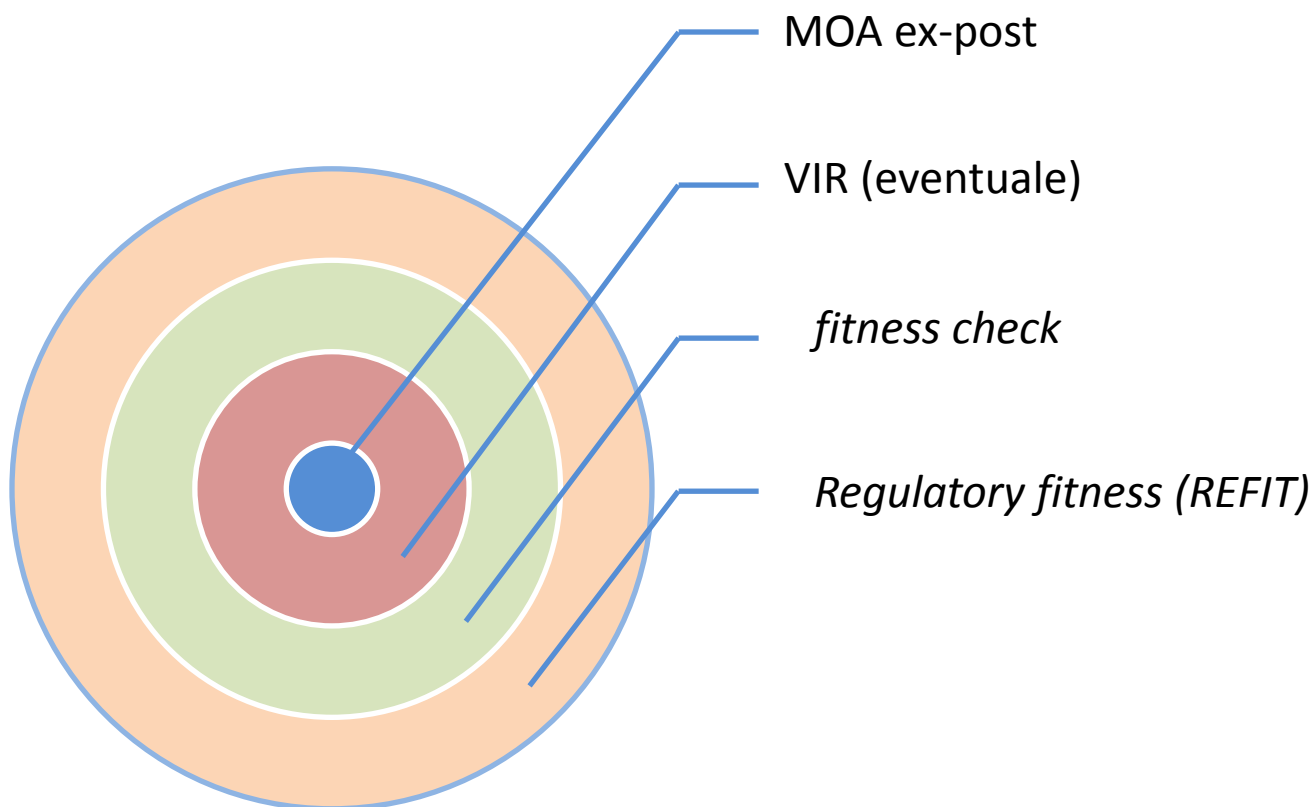


Schema teorico di formazione di un atto normativo con gli strumenti della *better-smart regulation*



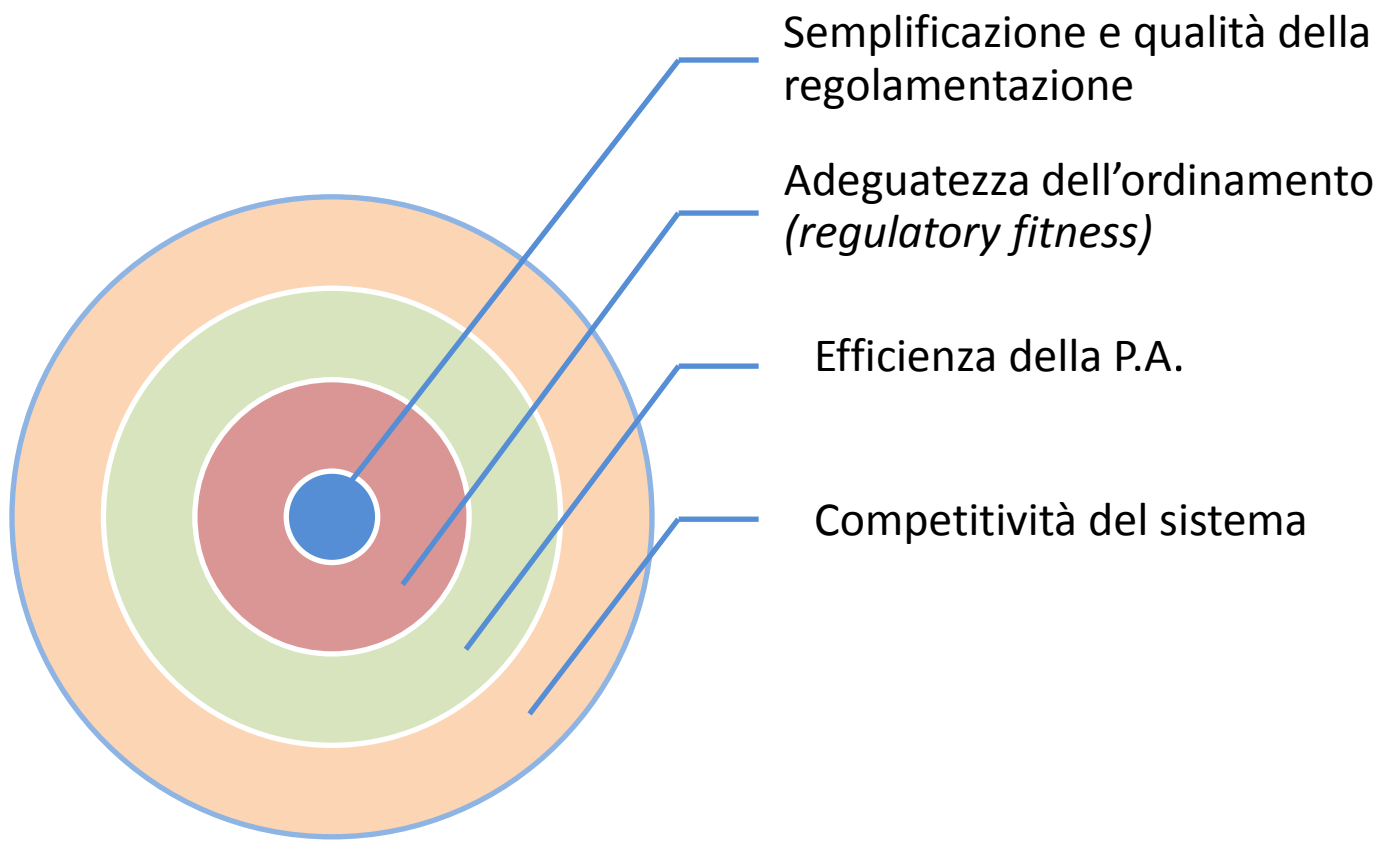


Schema teorico di valutazione ex-post di un atto normativo o della regolazione riferita ad un'area di *policy*, con gli strumenti di *better – smart - REFIT*





La semplificazione e qualità della regolamentazione nel contesto del sistema socio-economico





Sussidiarietà - proporzionalità – delegificazione nella gerarchia delle fonti
Il caso dell'area di *policy* relativa alle MPMI

- 1) *Fitness check* sulla normazione in materia di MPMI
- 2) Test MPMI
- 3) SBA regionale