

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 gennaio 2013

Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di Relazione AIR, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246. (13A03149)

(GU n.86 del 12-4-2013)

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 95, primo comma, della Costituzione;

Visto l'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea;

Visto l'art. 5, del Protocollo n. 2 «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante: «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante: «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Visto l'art. 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante: «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», che prevede che i metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Vista la legge 28 novembre 2005, n. 246, recante: «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005» ed, in particolare, l'art. 14, commi da 1 ad 11 e 24-bis, 24-ter e 24-quater ;

Visto il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 recante: «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo»;

Visto l'art. 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante: «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170 «Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2009, n. 212 «Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246»;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 «Istruttoria degli atti normativi del Governo», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 82, in data 8 aprile 2009;

Considerato che occorre individuare i metodi e i modelli da utilizzare nell'ambito dell'analisi d'impatto della regolamentazione per assicurare il rispetto del livello minimo di regolazione previsto dalle direttive europee, ai sensi dei commi 24-bis, 24-ter e 24-quater, dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246;

Considerata altresì l'esigenza di aggiornare il modello di Relazione AIR, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 14, commi 5-bis e 5-ter, della legge 28 novembre 2005 n. 246;

Emana la seguente direttiva:

1) Finalità e ambito di applicazione della direttiva.

La presente direttiva:

a) individua i metodi e i modelli da utilizzare ai fini dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) degli atti normativi di recepimento di direttive europee, ai sensi dell'art. 14, commi 24-bis, 24-ter e 24-quater della legge 28 novembre 2005, n. 246;

b) aggiorna il modello di Relazione AIR, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 14 commi 5-bis e 5-ter della legge 28 novembre 2005 n. 246.

Le disposizioni richiamate alla lettera a) stabiliscono che gli atti di recepimento di direttive europee non possono introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse. Il superamento di tali livelli è consentito unicamente in relazione a circostanze eccezionali valutate nella relazione AIR dalle amministrazioni competenti. Le amministrazioni danno conto, pertanto, del rispetto del livello minimo di regolazione ovvero motivano le ragioni che rendono necessaria l'introduzione di un livello superiore a quello minimo.

I metodi di analisi, definiti con la presente direttiva, si applicano anche agli atti normativi di recepimento non sottoposti ad AIR.

I richiamati commi 24-bis e seguenti riguardano l'introduzione e il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dall'atto europeo e trovano, pertanto, applicazione sia nel caso in cui la direttiva europea da recepire si inserisca in un ambito non ancora disciplinato - neanche parzialmente - a livello nazionale, sia nel caso in cui la direttiva europea si inserisca in un contesto già totalmente o parzialmente regolato da normativa nazionale.

La presente direttiva, come indicato alla lettera b), inoltre, chiarisce e aggiorna il modello di relazione AIR alla luce delle modifiche normative apportate all'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 dall'art. 6, comma 2, lettera c), della legge 11 novembre 2011, n. 180 e dall'art. 15, comma 2, lettera a), della legge 12 novembre 2011, n. 183.

In particolare, sono introdotte apposite sezioni relative:

- a) alla valutazione di impatto sulle piccole e medie imprese;
- b) alla valutazione degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti o eliminati;
- c) al rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

2) Individuazione del livello minimo di regolazione

Per ciascun atto, il livello minimo di regolazione da rispettare è determinato dalla direttiva europea da recepire.

La definizione del livello minimo si desume dal medesimo comma 24-ter, che specifica gli elementi di cui le amministrazioni devono tener conto nel recepimento delle direttive europee al fine di non introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse.

In particolare, in base al comma 24-ter costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi:

«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 piu' gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive».

Da un punto di vista operativo, occorre distinguere i seguenti casi:

a) la direttiva europea specifica uno o piu' elementi di cui al comma 24-ter; in tal caso, di qualunque superamento operato in sede di recepimento si da' conto con le modalita' descritte nel paragrafo 3;

b) la direttiva europea non specifica alcuno degli elementi di cui al comma 24-ter e non ne rimette la definizione agli Stati Membri; in tal caso, l'assenza di previsioni circa requisiti, standard, oneri, obblighi, sanzioni, costituisce il livello minimo di regolazione e dell'introduzione o del mantenimento di un livello di regolazione superiore si da' conto con le modalita' indicate al paragrafo 3;

c) la direttiva europea contempla diverse alternative in ordine agli elementi di cui al comma 24-ter, rimettendo la scelta agli Stati; in tal caso, le amministrazioni, al fine di individuare il livello minimo di regolazione, effettuano un'analisi comparativa delle diverse alternative. L'analisi, fondata sulla valutazione dei costi di ogni alternativa per i destinatari, e' volta all'individuazione di quella meno onerosa per i destinatari stessi, la quale costituisce il livello minimo di regolazione; anche in tal caso, dell'introduzione o del mantenimento di un livello di regolazione superiore si da' conto con le modalita' indicate al paragrafo 3;

d) la direttiva europea demanda alle autorita' nazionali la definizione degli elementi di cui al comma 24-ter; in tal caso, il livello minimo di regolazione non e' predeterminato dalla direttiva. Per i provvedimenti sottoposti ad AIR, le amministrazioni dovranno comunque privilegiare le opzioni che garantiscano minori oneri, standard, requisiti e obblighi per i destinatari, anche attraverso la definizione di procedure e meccanismi operativi che assicurino minori oneri e tempi di attesa per i destinatari.

Individuazione dei livelli minimi: esempi

Esempio n. 1

Una nuova direttiva europea prevede che lo svolgimento di una attivita' imprenditoriale sia subordinato all'autocertificazione da parte dell'interessato alla pubblica amministrazione.

In tal caso, la direttiva esplicita il livello minimo. Qualunque adempimento diverso dall'autocertificazione introdotto in sede di recepimento costituirebbe un superamento del livello minimo di regolazione.

Esempio n. 2

Una nuova direttiva europea non prevede adempimenti formali per avviare una attivita' economica in un determinato mercato, ne' rimette tale scelta agli Stati Membri.

In tal caso, la direttiva non prevede alcuna procedura per l'avvio dell'attivita', per cui l'assenza di qualunque adempimento formale costituisce il livello minimo di regolazione.

Esempio n. 3

Una nuova direttiva europea individua i requisiti inderogabili per svolgere una determinata attivita' e prevede che la relativa procedura sia definita dagli Stati Membri.

I requisiti specificamente previsti dalla direttiva costituiscono un livello minimo: se la norma di recepimento nazionale individua requisiti ulteriori, questi costituiscono un superamento di tale livello. Al contrario, gli Stati Membri possono definire autonomamente le procedure e gli adempimenti relativi all'avvio dell'attivita'.

3) Superamento del livello minimo di regolazione

Ai fini della valutazione dell'opzione d'intervento preferita,

l'amministrazione proponente segue la procedura AIR di cui al regolamento n. 170 del 2008, includendo in ogni caso tra le opzioni considerate, da indicare nella relazione AIR, quella relativa al livello minimo previsto dalla direttiva ed indicando puntualmente, per ciascuna opzione, gli elementi di cui al comma 24-ter richiamati al paragrafo 2.

Qualora si renda necessario superare il livello minimo di regolazione individuato da una direttiva europea, ovvero mantenere un livello di regolazione superiore a quello previsto da una sopravvenuta direttiva in via di recepimento, l'amministrazione da conto della sussistenza di circostanze eccezionali che rendono necessario tale superamento.

L'amministrazione proponente, nell'ambito dell'AIR, integra la valutazione della opzione regolatoria preferita con le seguenti indicazioni:

a) descrizione e valutazione dei maggiori oneri derivanti da requisiti, standard ed obblighi da introdurre o mantenere in sede di recepimento ed ulteriori rispetto al livello minimo di regolazione previsto dalla normativa comunitaria. La valutazione e' svolta attraverso le seguenti fasi:

1) individuazione delle categorie di destinatari su cui ricadono i maggiori oneri, standard, requisiti e obblighi previsti;

2) stima dei costi associati agli standard, requisiti e obblighi ulteriori rispetto a quelli che costituiscono il livello minimo di regolazione, tenendo anche conto di sanzioni, procedure o meccanismi operativi previsti. Nella stima dei costi sono inclusi quelli una tantum e quelli ricorrenti, con separata indicazione degli oneri amministrativi (per la cui definizione cfr. art. 8, comma 2, legge 11 novembre 2011, n. 180). La stima e' riferita, di regola, ad un anno solare;

b) valutazione dell'eventuale estensione dell'ambito soggettivo. La valutazione e' finalizzata a stimare il numero e la tipologia dei soggetti ai quali sono estesi, rispetto a quanto stabilito dalla direttiva in via di recepimento, standard, requisiti e obblighi. Al riguardo, si tiene conto, a titolo esemplificativo, di variabili quali la forma giuridica, la dimensione, il settore di attivita' economica, il reddito o il fatturato, le classi di eta';

c) descrizione e valutazione dei benefici che derivano dal superamento del livello minimo di regolazione e ne giustificano la necessita'. La valutazione, preferibilmente quantitativa, e' riferita, di regola, ad un anno solare. Essa tiene conto:

1) del numero e della tipologia di soggetti coinvolti dalle nuove regole;

2) dei benefici una tantum e di quelli ricorrenti;

d) descrizione degli esiti delle consultazioni svolte con i soggetti destinatari dell'intervento o delle associazioni rappresentative degli stessi, con specifico riferimento ai contributi ricevuti in relazione alle circostanze che rendono necessario il superamento del livello minimo di regolazione.

Gli esiti della valutazione sono inseriti in apposita sezione della Relazione AIR denominata «Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea».

Nei casi in cui non e' previsto lo svolgimento dell'AIR, le valutazioni di cui alle lettere da a) a d) riferite allo schema di atto normativo proposto sono descritte nella Relazione illustrativa e qualora si renda necessario superare il livello minimo di regolazione l'amministrazione da', comunque, conto della sussistenza di circostanze eccezionali che rendono necessaria la propria scelta secondo i criteri previsti dalla presente direttiva.

4) Aggiornamento del modello di Relazione AIR

Tenuto conto delle modifiche normative descritte al paragrafo 1, la Relazione AIR e' redatta in conformita' al modello di cui all'Allegato A.

Roma, 16 gennaio 2013

Il Presidente: Monti

Registrato alla Corte dei conti il 15 marzo 2013
Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 2, foglio n. 344

Allegato A

Modelli di relazione AIR

Titolo:

Referente:

Sezione 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

La sezione illustra il contesto in cui si colloca l'iniziativa di regolazione, l'analisi dei problemi esistenti, le ragioni di opportunità dell'intervento di regolazione, le esigenze e gli obiettivi che l'intervento intende perseguire.

In particolare, la sezione contiene i seguenti elementi:

A) la rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate;

B) l'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo;

C) la descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR;

D) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

La sezione indica con precisione le fonti informative utilizzate per i diversi profili dell'analisi.

Sezione 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

La sezione descrive le consultazioni effettuate con destinatari pubblici e privati dell'iniziativa di regolazione o delle associazioni rappresentative degli stessi, indicando le modalità seguite, i soggetti consultati e le risultanze emerse ai fini dell'analisi d'impatto. La sezione indica, eventualmente, le ragioni del limitato o mancato svolgimento delle consultazioni.

Nelle consultazioni di cui alla presente sezione non rientrano i pareri di organi istituzionali.

Sezione 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

La sezione descrive la valutazione dell'opzione del non intervento («opzione zero»), indicando i prevedibili effetti di tale scelta, con particolare riferimento ai destinatari e agli obiettivi di cui alla sezione 1, compresa la possibilità di ricorrere all'attivazione dei meccanismi di regolazione spontanea della società civile, ossia alle opzioni volontarie e di autoregolazione.

Sezione 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

La sezione descrive le opzioni alternative di intervento regolatorio, inclusa quella proposta, esaminate nel corso dell'istruttoria, con particolare attenzione alle ipotesi formulate dai soggetti interessati nelle fasi di consultazione. In caso di recepimento di direttive europee, tra le opzioni è inclusa quella corrispondente al livello minimo di regolazione previsto dalle direttive.

La sezione illustra, inoltre, i risultati della comparazione tra le opzioni esaminate, eventualmente basata anche sulla stima degli effetti attesi. La comparazione tiene conto, in ogni caso, della prevedibile efficacia e della concreta attuabilità delle stesse, del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nonché della necessità di assicurare il corretto funzionamento

concorrenziale del mercato e la tutela delle liberta' individuali.
Sezione 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

La sezione descrive l'intervento regolatorio prescelto, riportando:

A) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attivita' delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione;

B) l'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese;

C) l'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione;

D) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilita' di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).

Sezione 6 - Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitivita' del Paese

Tale sezione si applica esclusivamente con riferimento agli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle imprese.

La sezione da' conto della coerenza e compatibilita' dell'opzione prescelta con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati, anche utilizzando delle apposite liste di controllo analitico («check lists») volte a prevenire possibili distorsioni della concorrenza derivanti dall'intervento di regolazione. Tali liste devono perlomeno dare conto in modo puntuale a domande quali:

la norma/regolazione limita il numero o la tipologia dei fornitori di un determinato bene o servizio (restrizioni all'accesso)?

la norma/regolazione riduce le possibilita' competitive dei fornitori (restrizioni dell'attivita')?

la norma/regolazione riduce gli incentivi dei fornitori a competere (restrizioni delle possibilita' competitive)?

La Sezione illustra anche l'incidenza dell'intervento regolatorio e la sua rilevanza sul sistema delle imprese per quanto concerne la competitivita' internazionale.

Sezione 7 - Modalita' attuative dell'intervento di regolamentazione

La sezione descrive:

A) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;

B) le azioni per la pubblicita' e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicita' legale degli atti gia' previste dall'ordinamento);

C) strumenti e modalita' per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;

D) i meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio;

E) gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

Sezione aggiuntiva per iniziative normative di recepimento di direttive europee

Sezione 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

La sezione da' conto del rispetto del livello minimo di regolazione comunitaria e, dunque, della coerenza dell'opzione proposta con l'obiettivo di non introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi.

Costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee:

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 piu' gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.

Nella sezione sono esposte le eventuali circostanze eccezionali in relazione alle quali si rende strettamente necessario il superamento del livello minimo di regolazione europea. In tal caso, l'amministrazione integra la valutazione della opzione regolatoria proposta con le seguenti indicazioni:

a) descrizione e valutazione dei maggiori oneri derivanti dai requisiti, standard ed obblighi da introdurre o mantenere in sede di recepimento ed ulteriori rispetto al livello minimo di regolazione previsto dalla normativa comunitaria;

b) valutazione dell'eventuale estensione dell'ambito soggettivo;

c) descrizione e valutazione dei benefici che derivano dal superamento del livello minimo di regolazione e ne giustificano l'assoluta necessita'.

Nella sezione viene dato altresì conto dei contributi ricevuti, nell'ambito delle consultazioni svolte con i soggetti destinatari dell'intervento o delle associazioni rappresentative degli stessi, con specifico riferimento alle circostanze che rendono necessario il superamento del livello minimo di regolazione.