



Osservatorio AIR

# RASSEGNA TRIMESTRALE

Luglio 2023  
Anno XIV, n. 3 – ISSN 2280-9198

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR  
ISSN 2280-9198 - Anno XIV, n. 3  
© 2023, Osservatorio AIR, Roma

Registrazione presso il Registro della stampa del Tribunale civile di Roma  
n. 54 del 20 aprile 2021

Editors: Federica Cacciatore, Nicoletta Rangone

Comitato scientifico: Claudio M. Radaelli (Presidente), Alberto Alemanno, Lorenzo Allio, Gary Banks, Peter Biegelbauer, Federica Cacciatore, Edoardo Chiti, Fabrizio De Francesco, Fabrizio Di Mascio, Fabiana Di Porto, Valerio Di Porto, Susan Elaine Dudley, Efisio Espa, Oliver Fritsch, Elizabeth Golberg, Antonio La Spina, Stephan Naundorf, Fabiola Olivia Perales Fernández, Patricia Popelier, Nicoletta Rangone, Ilde Rizzo, Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Lorna Schrefler, Miroslava Sholten, Laura Tafani, Helen Xanthaki, Davide Zaottini.

Direttore responsabile: Carolina Raiola

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli



www.osservatorioair.it  
www.facebook.com/osservatorioair • @osservatorioAIR

## RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO XIV, N. 3

<b>Introduzione: gli strumenti di <i>better regulation</i> nel ciclo di vita delle regole</b> di Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone	5
<b>Il Rapporto annuale 2022 del <i>Regulatory Scrutiny Board</i>: a che punto siamo</b> di Erica Melloni	9
<b>Le consultazioni pubbliche sui piani biennali VIR delle amministrazioni statali: i risultati finora raggiunti</b> di Carolina Raiola	15
<b>Modello di classificazione in base al rischio. Revisione dei metodi di pianificazione dei controlli ufficiali per la sicurezza alimentare in Lombardia</b> di Alessio Vigna	25
<b>“GISA Autovalutazione”: un servizio digitale per la <i>compliance</i> volontaria in sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria</b> di Germana Colarusso e Cinzia Matonti	35
<b>[Recensione] Tra qualità della regolazione e uso politico: l’impatto dell’AIR sulle modifiche di legge</b> di Fabrizio De Francesco	41



---

## Introduzione: gli strumenti di *better regulation* nel ciclo di vita delle regole

Federica Cacciatore e Nicoletta Rangone\*

Gli strumenti di *better regulation* nel ciclo di vita delle regole sono al centro dell'attenzione di questo numero della Rassegna, dall'analisi *ex ante* a livello comunitario e in alcuni paesi europei, alle consultazioni nelle valutazioni *ex post*, fino ai controlli informati ai rischi sull'attuazione amministrativa delle regole.

Per un quadro generale sullo stato della qualità della regolazione in Europa, **Erica Melloni** illustra e commenta il più recente rapporto annuale del *Regulatory Scrutiny Board*, relativo all'anno 2022, il primo dall'attuazione della comunicazione sulla *Better regulation* emanata dalla Commissione europea nel 2021. Il Board, cui è affidato il compito di supportare la Commissione nel rispetto degli impegni in tema di *better regulation*, si esprime in particolare su tre tipi di documenti: gli impact assessment sulle proposte di regolazione europea, i *fitness check*, che – come sappiamo – costituiscono il principale strumento europeo di verifica *ex post* di pacchetti omogenei di norme, e alcune delle valutazioni singole prodotte durante il regolare ciclo di *policy*. Ciò che appare interessante considerare in riferimento all'ultimo suo Report è l'introduzione di nuovi principi e requisiti tecnici, quali il rispetto dell'approccio «*one in,*

*one out*» in merito agli oneri amministrativi, l'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, il controllo della coerenza climatica, l'integrazione dell'analisi strategica previsionale, i principi «*do no significant harm*» e «*digital by default*». Se, in linea generale, il quadro delineato nel Report appare positivo, seppure con persistenti elementi critici relativi alle valutazioni *ex ante* degli impatti delle proposte regolatorie, l'autrice evidenzia come particolarmente sorprendente la difficoltà evidenziata dal Board nel ricostruire in modo efficace la logica dell'intervento nell'ambito delle regolazioni sottoposte a verifica; difficoltà alla base della quale sta forse la difficoltà di rappresentare in maniera logica le premesse, le ipotesi e le conseguenze degli interventi proposti. Da questo punto di vista, proseguire Melloni, sarà necessario sviluppare capacità di elaborazione e rappresentazione dei quadri di intervento regolatori che permettano di supportare sia il confronto con gli stakeholder, sia lo sviluppo di analisi e misurazioni quantitative adeguate.

Ancora a proposito di verifiche *ex post*, ma tornando nell'ambito nazionale, **Carolina Raiola** propone una originale lettura comparata di tutte le consultazioni svolte nell'ambito dei Piani biennali per la VIR finora resi pubblici dalle amministrazioni centrali dello Stato, sulla base di quanto previsto dal Regolamento nazionale

\*Editors della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

per l’AIR e la VIR (adottato con Dpcm n. 169/2017). Il contributo, che muove da una analisi della normativa vigente in materia, prende sistematicamente in rassegna i 16 Piani VIR pubblicati a cura del Dipartimento affari giuridici e legislativi, concentrandosi sulle consultazioni ivi realizzate; il lavoro di Raiola è originale e molto interessante, in quanto costituisce il primo esercizio di analisi approfondita delle caratteristiche delle consultazioni svolte in sede di VIR dalle amministrazioni statali. Ne emerge un quadro caratterizzato dal tendenziale aumento del ricorso a tali strumenti di programmazione, se si considera che nel biennio 2019-20 i Piani sono stati quattro, per diventare cinque nel biennio successivo e sette nel biennio 2023-24. Quanto, invece, alla varietà e alla qualità delle consultazioni condotte, gli strumenti utilizzati dai Ministeri sono stati principalmente due (e-mail dedicate oppure *tool* appositi sul proprio sito istituzionale), mentre nella maggior parte dei casi o i contributi sono stati ancora molto scarsi, o sono risultati poco pertinenti rispetto all’oggetto delle norme in consultazione.

La Rassegna trimestrale dell’Osservatorio AIR continua a ospitare la presentazione di alcune delle buone pratiche regolatorie premiate nell’ambito del Contest organizzato dall’Osservatorio AIR e dalla cattedra Jean Monnet on EU approach to Better Regulation della LUMSA, con il patrocinio dell’OCSE e del Ministro per la funzione pubblica<sup>1</sup>. In questo numero ven-

gono presentate le due buone pratiche premiate nella categoria *enforcement*, entrambe basate su controlli informati al rischio e supportati da nuove tecnologie, ma con diverse variazioni di particolare interesse.

In particolare, **Germana Colarusso** e **Cinzia Matonti** descrivono con grande efficacia il sistema “GISA Autovalutazione”, un servizio digitale a supporto della *compliance* volontaria con riferimento alla sicurezza alimentare e alla sanità pubblica veterinaria. Il sistema mette a disposizione delle imprese i parametri di controllo utilizzati dagli ispettori. Accedendo al portale della Regione, gli operatori economici ricevono un punteggio rispondendo alle domande di una *check list*, avviando così un percorso di informazione e formazione che consente di migliorare la *compliance* e beneficiare di una minore frequenza dei controlli connessa all’accesso ad una classe di rischio inferiore. Questa innovazione è espressione di un approccio *responsive* rispetto alla reazione degli interlocutori delle pubbliche amministrazioni, nella consapevolezza della limitatissima effettività di

ottobre 2022; E. Gallo, *Risultati di qualità: la regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato*, in *Rassegna trimestrale Osservatorio AIR*, n. XIV-1, gennaio 2023; C. Desideri e F. Marinello, *I documenti di discussione di IVASS, per una consultazione anticipata e prodromica rispetto all’eventuale procedimento di regolazione*, in *Rassegna trimestrale Osservatorio AIR*, n. XIV-1, gennaio 2023; M. Saggiomo e F. Sbicca, *Congruietà dei prezzi negli affidamenti in caso di somma urgenza e protezione civile: un approccio alla semplificazione ispirato agli strumenti della better regulation*, in *Rassegna trimestrale Osservatorio AIR*, n. XIV-2, aprile 2023. Per una presentazione delle pratiche premiate e le relative motivazioni, si veda L. Megale, “Buone Pratiche Regolatorie”: le esperienze italiane, in *Rassegna trimestrale Osservatorio AIR*, n. XIII-4, ottobre 2022.

<sup>1</sup> M. Elia, *Regolamentare l’Intelligenza Artificiale, tra l’uso di machine learning e la protezione dei dati personali: l’esperienza della Banca d’Italia*, in *Rassegna trimestrale Osservatorio AIR*, n. XIII-4,

controlli basati unicamente sulla deterrenza. Di particolare interesse, poi, l'opzione per un codice aperto (già acquisito dal Friuli Venezia Giulia e rispetto al quale la Grecia ha avviato la procedura di condivisione), che consente una collaborazione tra amministrazioni coinvolte e un allargamento della platea delle imprese utenti ed un costante miglioramento del servizio stesso.

La pianificazione dei controlli per la sicurezza alimentare in Lombardia in base al rischio è oggetto del contributo di **Alessio Vigna**. In tale contesto, si è passato dall'attribuzione di categorie di rischio sulla base della sola tipologia di attività svolta (cui conseguiva una determinata periodicità dei controlli indipendentemente dai relativi esiti), a controlli informati al rischio riferito ad una specifica impresa alimentare o produttrice di materiale destinati a venire in contatto con gli alimenti. Grazie ad un algoritmo che supporta la pianificazione annuale dei controlli, il livello di rischio viene modificato anche in un breve lasso di tempo prendendo in considerazione, ad esempio, fattori come gli esiti positivo/negativi di controlli, la soluzione di precedenti non conformità o la propensione alla conformità alla normativa vigente. Questo approccio consente non solo controlli più mirati e dunque meno costosi per le pubbliche amministrazioni e le imprese, ma costituisce anche un rilevante incentivo al miglioramento della *compliance*.

Chiude questo numero la recensione, a cura di **Fabrizio De Francesco**, di un recente articolo di Dominik Brenner e Mihály Fazekas, pubblicato sulla prestigiosa rivista «Governance», nel quale gli autori, partendo dall'assunto per cui l'AIR,

come principale strumento di *evidence-based policymaking*, dovrebbe garantire la stabilità delle leggi senza che queste siano successivamente modificate, provano mediante un approccio empirico e comparato a verificare se il ricorso ad analisi *ex ante* abbia un impatto sulla frequenza e sull'incisività di modifiche alle norme vigenti (riducendole). Ne emerge che in tutti i casi nazionali da loro analizzati (Francia, Italia, Ungheria e Regno Unito) il ricorso alle AIR si associa effettivamente a una maggiore stabilità delle norme, soprattutto nei casi di cambi di governo (quando, in assenza di AIR, ci si attenderebbe una tendenza a modificare le leggi precedentemente adottate per delegittimare politicamente i governi precedenti), fungendo così concretamente da stabilizzatori delle regole. Malgrado il rigore metodologico e gli assunti teorici inappuntabili, tuttavia, De Francesco osserva come lo studio sia carente dal punto di vista dei richiami alla letteratura esistente, che pure ha affrontato la questione dell'impatto dell'AIR in più occasioni e sotto più prospettive; una *review* più approfondita in tal senso avrebbe consentito di calare in modo più appropriato le ipotesi nelle realtà dei singoli paesi analizzati.





L'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione (Osservatorio AIR) nasce nel 2009, sulla base di una convenzione stipulata tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo (ora Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici) e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

Il 10 ottobre 2013 si è costituito in associazione.

L'obiettivo dell'Osservatorio è esaminare, con cadenza periodica, le tematiche della qualità della regolazione, con particolare riferimento all'impiego della metodologia di Analisi di impatto della regolazione (AIR) e di Verifica di impatto della regolazione (VIR) da parte delle amministrazioni italiane e di produrre indagini, paper, studi di caso, nonché approfondimenti e confronti con le esperienze internazionali più significative. Esso si propone di contribuire allo sviluppo delle attività di ricerca in materia di AIR e di formazione post-universitaria per studiosi e funzionari pubblici.

Presidente

Fabrizio Di Mascio

Consiglio direttivo

Eleonora Cavalieri  
Fabrizio Di Mascio  
Gabriele Mazzantini  
Carolina Raiola  
Siriana Salvi

[www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)  
[www.facebook.com/osservatorioair](https://www.facebook.com/osservatorioair)  
[@OsservatorioAIR](https://www.instagram.com/OsservatorioAIR)

