AIR OSSERVATORIO

L'ANALISI DI IMPATTO E GLI ALTRI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

ISBN 978-88-9391-691-2

AIR OSSERVATORIO

L'ANALISI DI IMPATTO E GLI ALTRI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

Annuario 2017-2018

a cura di
Gabriele Mazzantini
Nicoletta Rangone

Editoriale Scientifica

OSSERVATORIO AIR

L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2017-2018

A cura di
Gabriele Mazzantini
Nicoletta Rangone

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright dicembre 2019 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-691-2

INDICE

Lista acronimi 11

INTRODUZIONE
STRUMENTI (AVANZATI) DI *BETTER REGULATION* E REALTÀ DEI PROCESSI DECISIONALI

1. Finalità, oggetto e struttura dell'Annuario 15
2. Il ruolo delle organizzazioni ultrastatali nel promuovere la qualità della regolazione 17
3. Lo scenario nazionale: problemi e prospettive 20
   3.1. AIR e VIR. I limiti informativi dell'approccio qualitativo alle analisi: un problema culturale 21
   3.2. I limiti della trasparenza del processo decisionale e dell'*accountability* 22
   3.3. Consultazioni per consentire decisioni informate e alimentare la fiducia nelle istituzioni pubbliche: quali criteri? 24
   3.4. Il limitato impatto sui processi decisionali dell'*advocacy* concorrenziale 26
   3.5. Cosa resta della misurazione degli oneri amministrativi? 27
   3.6. I limiti di un approccio tradizionale all'*enforcement* 30
4. Effettività degli strumenti di *better regulation*: problemi e prospettive 31

CAPITOLO PRIMO
IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

1.1. Premessa 33
1.2. Le attività dell'OCSE e della Banca mondiale nei diversi ambiti della *better regulation* 34
   1.2.1. L'evoluzione della *better regulation* nei Paesi OCSE 35
   1.2.2. L'OCSE e la cooperazione normativa internazionale 39
   1.2.3. Le istituzioni internazionali ed europee di fronte alle scienze cognitive 42
   1.2.4. L'attività della Banca mondiale per favorire la *better regulation* 45

1.3. L'evoluzione dell'attività dell'Unione Europea per migliorare la regolazione 47
1.3.1. La revisione del programma *Legiferare meglio* 47
1.3.2. Il ruolo del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione nelle analisi d'impatto e il nuovo accordo interistituzionale 52
1.4. La partecipazione delle Autorità indipendenti ai tavoli e alle attività in ambito internazionale e le principali tematiche di regolazione affrontate nell'ultimo biennio 55
1.4.1 ARERA 56
1.4.2. ART 60
1.4.3. AGCOM 61
1.4.4. ANAC 65
1.4.5. Istituti di vigilanza finanziari, bancari ed assicurativi 66
1.5. Conclusioni 70

CAPITOLO SECONDO
L'AIR E LA VIR

2.1. Premessa 73
2.2. L'AIR e la VIR in Italia nel biennio 2017-2018; la diffusione degli strumenti e le novità normative introdotte in tema di *better regulation* 74
2.3. L'AIR e la VIR nelle Autorità indipendenti 79
2.3.1. AGCOM 80
2.3.2. ANAC 83
2.3.3. Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo 85
2.3.4. ART 93
2.3.5. ARERA 96
2.4. Conclusioni 97
2.4.1. Aumenta la quantità di dati forniti, in particolare con riferimento al contesto dei provvedimenti 97
2.4.2. Si ricorre sistematicamente alla consultazione degli interessati, ma non tutti i rispondenti hanno le stesse reali opportunità di farsi ascoltare 97
2.4.3. Il ruolo dei dati e il limitato ricorso ad analisi di tipo quantitativo 98
2.4.4. L'attuazione del ciclo della valutazione resta incompiuta 98
2.4.5. I contenuti *web* sono organizzati in modalità disomogenee 99

Capitolo terzo
L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE SULLA CONCORRENZA

3.1. Premessa 101
3.2. Le principali novità in materia di AIRC introdotte nel biennio 2017-2018 104
3.3. L'AIRC nelle Autorità amministrative indipendenti 107
3.3.1. IVASS 108
3.3.2. ARERA 110
3.3.3. AGCOM 113
3.3.4. ART 114
3.3.5. ANAC 117
3.3.6. CONSOB 119
3.3.7. Banca d'Italia 120
3.3.8. Considerazioni di sintesi sulla diffusione dell'AIRC nelle AI 121
3.4. L'AGCM 123
3.4.1. Attività di *advocacy* e istituzioni pubbliche. Una panoramica generale su pareri e segnalazioni 124
3.4.2. Attività di *advocacy* e Autorità di regolazione. Le consultazioni 128
3.5. Le AIR sui principali decreti legislativi 129
3.5.1. Decreto legislativo 56/2017 (cosiddetto *Correttivo al Codice degli appalti*) 129
3.5.2. Decreto legislativo 68/2018 di attuazione della direttiva UE 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 gennaio 2016, relativa alla distribuzione assicurativa 130
3.5.3. Decreto legislativo 100/2017 (cosiddetto *Correttivo del TUSP*) 130
3.5.4. Decreto legislativo 3/2017 (cosiddetto *Decreto legislativo sul private enforcement*) 131
3.5.5. Decreto legislativo 139/2018 sull'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria 132
3.6. Considerazioni conclusive 133

Capitolo quarto
LE CONSULTAZIONI PUBBLICHE

4.1. Premessa 137
4.2. Le novità europee e internazionali in tema di consultazione e di partecipazione 139

4.2.1. Il quadro regolatorio europeo e le principali esperienze 139
4.2.2. Le indicazioni dell'OCSE 143
4.2.3. Le nuove frontiere della partecipazione 144
4.3. Il contesto nazionale 145
4.3.1. La disciplina delle consultazioni svolte dalle amministrazioni centrali non indipendenti 145
4.3.2. L'integrazione tra trasparenza e partecipazione: un punto unico di accesso alle consultazioni 152
4.3.4. Le esperienze di consultazione delle amministrazioni centrali 155
4.3.5. Le iniziative del Parlamento 158
4.4. Le Autorità indipendenti 160
4.4.1. Le novità nel quadro normativo sulla consultazione 160
4.4.2. I metodi di consultazione 163
4.4.3. I dati sulle consultazioni pubbliche svolte online 164
4.4.4. Le modalità di pubblicazione degli esiti delle consultazioni pubbliche 166
4.4.5. I soggetti che partecipano alle consultazioni pubbliche 169
4.5. Conclusioni 171

CAPITOLO QUINTO
LA TRASPARENZA E L'*ACCOUNTABILITY* DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

5.1. Premessa 177
5.2. Le Autorità amministrative indipendenti tra teoria e prassi 178
5.3. La trasparenza delle Autorità amministrative indipendenti 181
5.3.1. La disciplina della trasparenza: un breve *excursus* 181
5.3.2. I diversi profili della trasparenza 000
5.4. La trasparenza delle Autorità amministrative indipendenti: un'analisi qualitativa 184
5.4.1. La trasparenza formale 187
5.4.2. La trasparenza sostanziale 187
5.5. Conclusioni 189

CAPITOLO SESTO
LA FUNZIONE DI SUPERVISIONE. PARLAMENTO, AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI E AIR: UN CONNUBIO POSSIBILE

6.1. Premessa 229
6.2. L'AIR in Parlamento tra disattenzione e qualche aspirazione 229

6.2.1. La disciplina legislativa, i regolamenti e le circolari parlamentari 229
6.2.2. L'attività parlamentare nelle relazioni annuali del Governo sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione 231
6.2.3. Due Camere, un progetto di riforma costituzionale, due strategie 237
6.3. Parlamento e Autorità amministrative indipendenti: le convergenze attuali e le convergenze possibili 241
6.3.1. Le convergenze attuali 241
6.3.2. Le convergenze possibili 243
6.4. Le AIR delle Autorità indipendenti in Parlamento 243

CAPITOLO SETTIMO
COMPLIANCE ED *ENFORCEMENT*
DELLA REGOLAZIONE INDIPENDENTE

7.1. Introduzione. Considerazioni teoriche e prospettiva internazionale 245
7.2. L'attività ispettiva delle AI italiane 248
7.2.1. I settori in cui vi è un riparto di funzioni di enforcement tra AI nazionali e amministrazioni europee 248
7.3. L'esercizio dell'*enforcement* a livello nazionale 256
7.3.1. ARERA 256
7.3.2. AGCOM 257
7.3.3. ANAC 259
7.3.4. ART 264
7.3.5. COVIP 264
7.3.6. Garante Privacy 265
7.3.7. IVASS 267
7.4. Conclusioni 267

CAPITOLO OTTAVO
IL CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO DI STATO
E DEI TAR ALLA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

8.1. Premessa 271
8.2. Il giudice amministrativo e gli strumenti di qualità della regolazione nelle AI 272
8.2.1. Il principio di legalità "procedimentale" a tutela delle garanzie partecipative 272

8.2.2. L'intensità del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche delle AI 274
8.3. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato e l'interesse crescente per gli strumenti di qualità della regolazione 276
8.3.1. La necessità di una "attenta" e "vera" AIR 278
8.3.2. L'importanza della valutazione di impatto 280
8.3.3. Il nuovo regolamento AIR, VIR e consultazione 282
8.3.4. L'importanza dell'AIR e della VIR anche per i regolamenti di organizzazione 285
8.4. Conclusioni: una giustizia amministrativa sempre più a "servizio" della qualità della regolazione 289

Bibliografia 303

Indice degli Autori 315

LISTA ACRONIMI

ABF	Arbitro bancario finanziario
ACER	Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia
AGCM	Autorità garante della concorrenza e del mercato
AGCOM	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
AGID	Agenzia per l'Italia digitale
AI	Autorità indipendente / Autorità indipendenti
AIR	Analisi di impatto della regolazione
AIRC	Analisi di impatto sulla concorrenza
ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
ANCI	Associazione nazionale dei comuni italiani
ANR	Autorità nazionali di regolamentazione
ARERA	Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
ART	Autorità di regolazione dei trasporti
ATN	Relazione sull'analisi tecnico-normativa
AVCP	Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
BCE	Banca centrale europea
BdI	Banca d'Italia
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
CAD	Codice dell'amministrazione digitale
CE	Commissione europea
CEER	Consiglio europeo dei regolatori dell'energia
CFSC	Corporate Finance Standing Committee
CIAE	Comitato interministeriale per gli affari europei
CICR	Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio
CIVIT	Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche
CMA	Competition and Markets Authority
CONSOB	Commissione nazionale per le società e la borsa
CONVIRI	Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche
COVIP	Commissione di vigilanza sui fondi pensione
CRSC	Corporate Reporting Standing Committee
CSEA	Cassa per i servizi energetici e ambientali

DAGL	Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri
DFP	Dipartimento della funzione pubblica
EBA	European Banking Authority
EGBPI	Expert Group on Banking, Payments and Insurance
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EPRS	European Parliamentary Research Service
ERGA	European Regulators Group for Audiovisual Media Services
ESA	European Supervisory Authorities
ESMA	Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati
ESRB	European Systemic Risk Board
FISC	Financial Innovation Standing Committee
GSE	Gestore dei servizi energetici
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
IOSCO	International Organization of Securities Commissions
IRC	Cooperazione regolatoria internazionale
IRC	International Regulatory Cooperation
iREG	Indicators for Regulatory Policy Governance
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
IVASS	Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni
JRC	Commission's Joint Research Center
MEDREG	Mediterranean Energy Regulators
MEF	Ministero dell'economia e delle finanze
MIPAAF	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
MISC	Market Integrity Standing Committee
MISE	Ministero dello sviluppo economico –
MIT	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca
MOA	Misurazione degli oneri amministrativi
NER	Network of Economic Regulators
OAM	Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OFCOM	Office of Communications
OGP	Open Government Partnership
OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PA	Pubblica amministrazione / Pubbliche amministrazioni
PCAOB	Public company accounting oversight board
PCM	Presidenza del Consiglio dei ministri
PMI	Piccole e medie imprese

PNA	Piano nazionale anticorruzione
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme
RSB	Regulatory Scrutiny Board
SG	Segretariato generale della Commissione
SNA	Scuola Nazionale dell'Amministrazione
SSM	Meccanismo unico di supervisione
SSM	Single supervisory mechanism
TAR	Tribunale amministrativo regionale
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUB	Testo unico bancario
UE	Unione europea
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
VIR	Verifica d'impatto della regolazione
VIRC	Valutazione d'impatto della regolamentazione sulla concorrenza
WAREG	European Water Regulators

INTRODUZIONE

STRUMENTI (AVANZATI) DI *BETTER REGULATION* E REALTÀ DEI PROCESSI DECISIONALI

Gabriele Mazzantini e *Nicoletta Rangone*[*]

SOMMARIO: 1. Finalità, oggetto e struttura dell'Annuario. – 2. Il ruolo delle organizzazioni ultrastatali nel promuovere la qualità della regolazione. – 3. Lo scenario nazionale: problemi e prospettive. – 3.1. AIR e VIR. I limiti informativi dell'approccio qualitativo alle analisi: un problema culturale. – 3.2. I limiti della trasparenza del processo decisionale e dell'*accountability*. – 3.3. Consultazioni per consentire decisioni informate e alimentare la fiducia nelle istituzioni pubbliche: quali criteri?. – 3.4. Il limitato impatto sui processi decisionali dell'*advocacy* concorrenziale. – 3.5. Cosa resta della misurazione degli oneri amministrativi? – 3.6. I limiti di un approccio tradizionale all'*enforcement*. – 4. Effettività degli strumenti di *better regulation*: problemi e prospettive.

1. *Finalità, oggetto e struttura dell'Annuario*

A partire dalla sua prima edizione, pubblicata alla fine del 2014, l'Annuario su *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione* costituisce uno strumento di ricognizione e analisi dello stato dell'arte della *better regulation* nelle amministrazioni centrali, con particolare attenzione alle Autorità indipendenti italiane (d'ora in avanti, anche AI).

L'Annuario intende così mettere a disposizione degli studiosi della regolazione, operatori economici e di coloro che lavorano nelle istituzioni una serie di dati, approfondimenti e considerazioni metodologiche relativi all'impiego e alla diffusione degli strumenti di *better regulation*, mettendo in risalto i fattori di continuità e di cambiamento rispetto al passato. Per fare ciò, oltre al lavoro degli Autori dei singoli contributi, l'Annuario beneficia anche degli approfondimenti e delle attività di indagine svolte nel corso dell'anno dall'Osservatorio AIR.

[*] *Il presente lavoro è il frutto di una riflessione comune degli Autori. Tuttavia, Gabriele Mazzantini, funzionario della Direzione Studi dell'AGCM, è autore dei paragrafi 1, 2, 3.1, 3.2 e 3.5. Nicoletta Rangone, cui si devono i paragrafi 3, 3.3, 3.4, 3.6 e 4, è titolare della cattedra Jean Monnet EU approach to Better Regulation; il sostegno della Commissione europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione del contenuto, che riflette esclusivamente il punto di vista dell'autore, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute. Gli Autori ringraziano la professoressa Francesca di Lascio e la consigliera parlamentare i.q. Laura Tafani per il referaggio compiuto sull'Annuario.*

L'edizione di quest'anno presenta alcune novità rispetto a quelle precedenti.

La prima, rilevante, novità riguarda il fatto che l'Annuario abbraccia un periodo di due anni (il biennio 2017-2018), anziché un singolo anno (a dispetto, quindi della sua formale qualificazione), allo scopo di presentare ai lettori dati meno obsoleti e di fornire approfondimenti e considerazioni più aggiornati possibile.

Tale lasso di tempo ha permesso, tra l'altro, di descrivere nel suo complesso il processo di rinnovamento della normativa nazionale che disciplina la redazione delle AIR, delle VIR e delle consultazioni, avvenuto attraverso la pubblicazione del nuovo Regolamento[1] (alla fine del 2017) e delle relative linee guida applicative[2] (nella prima parte del 2018). A tal proposito, vale la pena evidenziare in questa sede che nella fase di redazione dell'Annuario (conclusa il 30 giugno 2019) non erano ancora disponibili i dati aggregati e ufficiali per il 2018 contenuti nella annuale "Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione" (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2018). Per tale motivo, le informazioni sul 2018, necessarie per completare l'analisi dell'intero biennio, sono frutto dell'attività di ricerca portata avanti da curatori e Autori attraverso le informazioni disponibili sui diversi siti internet delle istituzioni oggetto di osservazione.

La seconda novità riguarda la presenza di alcuni allegati che presentano un elenco completo di tutte le consultazioni svolte dalle Autorità amministrative indipendenti nel biennio 2017-2018 (con indicazione di quelle realizzate all'interno di AIR)[3] e di tutte le pronunce del Consiglio di Stato in materia di AIR, VIR e consultazioni, pubblicate anch'esse nel biennio 2017-2018, con relativa massimazione[4]. In questo modo, l'Annuario intende fornire alcune informazioni, sintetiche ma complete, che sono state raccolte dagli Autori dei contributi dell'Annuario per la stesura dei vari capitoli e che possono risultare di estrema utilità a chi studia o lavora con gli strumenti di *better regulation*.

Quanto alla struttura, il volume si apre anche quest'anno con un contributo che mette in evidenza l'attività e il ruolo svolto dalle istituzioni ultrastatali nella

[1] Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, *Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169*.

[2] Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018, *Guida all'analisi e alla verifica di impatto della regolamentazione*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018.

[3] Tale allegato non è presente in questo testo ma è reperibile on line consultando la versione informatica dell'Annuario alla pagina *https://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2019/11/OsservatorioAIR_AnnuarioQualit%C3%A0Regolazione_2017-2018.pdf* sul sito dell'Osservatorio AIR, al link *www.osservatorioair.it/losservatorio/annuario/*.

[4] Si veda, in particolare, il capitolo ottavo a cura di Simona Morettini.

promozione della *better regulation* e nel coordinamento dell'attività regolatoria dei singoli Stati, anche attraverso la costituzione di *network* di regolatori (Laura Cavallo).

Il secondo capitolo (Davide Zaottini) si focalizza, invece, sull'orizzonte nazionale e descrive gli elementi qualitativi e quantitativi che hanno caratterizzato l'attività di AIR e VIR in Italia, mettendone in luce criticità e possibilità di sviluppo; il capitolo fa un particolare riferimento alle Autorità amministrative indipendenti, che rappresentano ancora oggi il punto di riferimento per ciò che riguarda l'attività di analisi e valutazione dell'impatto della regolazione svolta dalle amministrazioni nazionali.

Seguono poi alcuni approfondimenti tematici sull'analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza (Gabriele Mazzantini), sulle consultazioni (Carolina Raiola) e sulla trasparenza dei processi regolatori (Emma Galli, Carla Scaglioni e Romilde Rizzo); in particolare, per ciò che concerne quest'ultimo tema, l'Annuario di quest'anno lo tratta in un apposito contributo allo scopo di valorizzarne la stretta connessione con quello dell'*accountability* e di mettere in evidenza gli elementi specifici rispetto alle consultazioni (quali, ad esempio, la trasparenza e la chiarezza dei siti web).

Il sesto capitolo (Valerio Di Porto) tratta il tema della supervisione della regolazione settoriale e affronta, tra gli altri, la questione del ruolo del Parlamento quale luogo di possibile coordinamento dell'attività regolatoria e di bilanciamento dei vari interessi in gioco.

Il settimo capitolo (Florentin Blanc e Livia Lorenzoni) effettua una ricognizione delle attività di *enforcement* poste in essere dalle amministrazioni indipendenti, allo scopo di valorizzare tutte quelle attività autoritative e di *moral suasion* messe in atto dai regolatori per assicurare la corretta applicazione della normativa da parte dei regolati (*regulatory delivery*). Di particolare interesse i limiti dell'approccio tradizionale basato sulla sola deterrenza nell'incentivare e supportare la *compliance*.

L'ultimo capitolo (Simona Morettini), infine, fa luce, come di consueto, sull'attività svolta dei giudici amministrativi in tema di qualità della regolazione, sul presupposto che le evoluzioni e gli orientamenti nell'ambito della *better regulation* siano indirizzati, almeno in parte, anche dalle pronunce dei TAR e del Consiglio di Stato.

2. *Il ruolo delle organizzazioni ultrastatali nel promuovere la qualità della regolazione*

A livello internazionale, continua il prezioso lavoro svolto dalle organizzazioni ultrastatali, come l'OCSE, la Banca mondiale e l'Unione Europea, nei

processi di diffusione dei principi di *better regulation*, sul presupposto che la buona regolazione svolge un ruolo basilare nel favorire la crescita economica ed il benessere. In tali istituzioni continua infatti ad essere forte la consapevolezza del ruolo svolto da leggi e i regolamenti in tutte le aree della vita delle imprese e dei cittadini, e della conseguente necessità di analizzare, sia *ex ante* che *ex post*, gli effetti prodotti dai processi di regolamentazione, specificandone i vari tipi di impatto (economici, ambientali, sociali ecc.).

Alla luce dei processi di globalizzazione dell'economia e di progressiva, inesorabile, interconnessione dei mercati, il ruolo di tali istituzioni appare oggi particolarmente importante e non privo di aspetti contraddittori. Infatti, da un lato, l'attività svolta dagli organismi sovranazionali e le competenze loro attribuite rischiano di allungare la catena dei processi regolatori (che si compone, spesso, di vari "anelli", quali la regolazione internazionale, quella nazionale e quella regionale/locale) e di rallentare i processi decisori, rendendoli inadeguati a disciplinare fenomeni e contesti sempre più cangianti e mutevoli. Dall'altro, le istituzioni sovranazionali e internazionali si trovano in una posizione privilegiata che permette loro di seguire "dall'alto" e in maniera trasversale questi cambiamenti, potendo pertanto svolgere un ruolo importante nel favorire la diffusione tra gli Stati di informazioni e di *best practices*, attraverso un monitoraggio continuo delle singole esperienze nazionali e dell'evoluzione delle tecniche rilevanti per l'attività normativa. In questo senso, si deve evidenziare, ad esempio, lo sforzo profuso da alcune istituzioni, come l'OCSE (OCSE, 2017b) e la Banca mondiale (Banca mondiale, 2015), per una maggiore diffusione dei principi di economia comportamentale nei processi regolatori.

Allo stesso tempo, gli organismi internazionali attraverso la loro attività, possono ricondurre ad unità la cornice normativa di importanti settori economici (quali, ad esempio, quello finanziario o quello dei servizi energetici) raccordando, almeno in parte, l'attività regolatoria dei singoli Stati: proprio il *puzzle* normativo che si viene a creare laddove manca tale attività di raccordo a livello internazionale rappresenta uno dei costi principali che devono sostenere gli operatori di mercato presenti in più Paesi. Si pensi che, in base ad alcune stime dell'OCSE, nei mercati dei servizi i costi riconducibili alle differenze presenti nei sistemi normativi possono essere equiparati all'applicazione di dazi doganali di importo compreso tra il 25% ed il 75% del valore del bene. Questi costi, se possono essere in parte giustificati dalla presenza di contesti nazionali differenti, possono, per un'altra parte, essere anche il risultato di processi decisionali elaborati a livello di singoli Stati senza tenere in adeguata considerazione il contesto internazionale.

Il ruolo svolto dai corpi sovranazionali nella diffusione di *best practice* nell'ambito della *better regulation* può, pertanto, contribuire ad aumentare l'ef-

ficacia e l'efficienza dell'azione delle amministrazioni nazionali e locali, oltre a formare regolatori più pronti e in grado di adattarsi ai cambiamenti (sociali, tecnologici, economici ecc.) che attraversano la società.

L'attività di queste istituzioni, ultimamente, ha influenzato non solo la qualità dell'attività normativa e regolatoria delle amministrazioni centrali dei singoli Stati, ma anche quella delle Autorità indipendenti: in questa prospettiva, si deve notare come, per quanto l'azione di tali istituzioni sovranazionali difetti di legittimazione democratica diretta, la diffusione di sedi istituzionali, gruppi di lavoro e *network* che favoriscono lo scambio di esperienze e il dialogo tra regolatori favorisce la diffusione di atti di *soft law* condivisi dai diversi paesi partecipanti, così facilitando l'affermarsi di pratiche condivise.

In quest'ottica, il capitolo di Laura Cavallo illustra alcune delle principali novità intervenute negli ultimi due anni a livello internazionale, focalizzando l'attenzione sulle attività dell'OCSE – fra cui spicca l'analisi trasversale avente ad oggetto i progressi fatti dai Paesi membri nei diversi ambiti di *better regulation* – nonché su quelle della Banca mondiale e dell'Unione europea, con particolare riferimento al processo di revisione dell'Agenda del 2015 *Legiferare meglio*. Il contributo dà conto anche dei risultati ottenuti dalle Autorità di regolazione italiane nell'ambito dei processi di legislazione europea, grazie soprattutto alla loro vasta e poliedrica attività di partecipazione ai network internazionali dei regolatori e alla cooperazione con le altre Autorità nazionali.

In particolare, dal contributo emerge che, se la diffusione dei principi di *better regulation* avanza un po' ovunque, restano alcune importanti criticità da risolvere. Le consultazioni, ad esempio, sono sempre più diffuse, ma resta deficitario l'utilizzo dei loro risultati nella predisposizione dei provvedimenti normativi. Inoltre, il ricorso all'AIR è sempre più diffuso, ma in alcuni Paesi l'analisi è percepita come un mero adempimento burocratico e l'analisi costi/benefici è sempre maggiormente incentrata sulla ponderazione dei primi che sulla quantificazione dei secondi. Infine, resta ancora poco diffusa la VIR poiché i regolatori si mostrano più sensibili allo sviluppo delle prime fasi dei processi regolatori (in cui si predispongono leggi e regolamenti) e molto meno attenti al monitoraggio dell'efficacia delle norme e al raggiungimento degli obiettivi per i quali sono stati emanate.

Anche per ciò che riguarda la cooperazione internazionale fra i regolatori, la cui importanza è già stata messa in rilievo, un'indagine condotta dall'OCSE nel 2017 ha evidenziato, da un lato, come le Autorità nazionali di regolamentazione siano sempre più consapevoli della sua importanza e, dall'altro, come si trovi difficoltà a realizzarla nei casi concreti; nessun Paese, infatti, ha ad oggi sviluppato una politica o una base giuridica organica, consolidando la sua visione e strategia sulla cooperazione normativa.

3. *Lo scenario nazionale: problemi e prospettive*

In tale contesto, lo scenario nazionale mostra luci ed ombre.

L'Italia si è dotata da tempo di tutti gli strumenti per la qualità delle regole. Essi attengono al ciclo della regolazione nel suo complesso, dall'analisi di contesto per verificare l'esigenza di un intervento, alla valutazione successiva delle regole, alla consultazione nell'AIR e nei procedimenti di *rule-making* e di *law-making*, fino all'*enforcement*. In talune ipotesi, si tratta di strumenti particolarmente avanzati, come nel caso delle già citate linee guida del 2018 sull'AIR e sulla VIR delle amministrazioni centrali, che offrono importanti indicazioni sull'uso delle scienze cognitive nella definizione delle opzioni di regolazione e nell'organizzazione delle consultazioni[5].

Tuttavia, questi strumenti stentano a modificare in modo sostanziale l'approccio alla regolazione e alla legislazione, restando talvolta inattuati, come nel caso di varie procedure di consultazione ministeriali (*infra* paragrafo 3.3). In altre ipotesi, tali strumenti sono utilizzati in modo formale, come nel caso delle analisi di impatto concorrenziale, sia a livello governativo, che in alcune Autorità indipendenti (paragrafo 3.4), così come del bilancio annuale degli oneri amministrativi (*sub* 3.5). Peraltro, quando gli strumenti per la qualità delle regole sono utilizzati come semplici (e ulteriori) adempimenti "burocratici", non solo non supportano i decisori pubblici, ma sono all'origine di costi non giustificati e di una tendenziale "ossificazione" del processo decisionale[6]. Questo rischio si riscontra anche con riferimento alle consultazioni (paragrafo 3.3), il cui indice di successo non dovrebbe essere identificato nel solo numero di risposte – che quando particolarmente elevato finisce per tenere impegnati i regolatori negli adempimenti a queste connessi rischiando di perdere di vista gli eventuali elementi informativi utili al processo decisionale (Coglianese, 2005; Shapiro, 2008; Farina, Newhart, Heidt, 2014) –, quanto in una equilibrata e consapevole partecipazione di tutte le categorie di *stakeholders*. Questo obiettivo può essere raggiunto anche attraverso una differenziazione delle tecniche di consultazione, oppure una diversa modulazione dei documenti di consultazione e questionari proposti, per rendere effettiva la comprensione dei problemi che si intende affrontare da parte dei diversi soggetti interessati[7].

In tale contesto, sempre più attuale diventa il monito del Consiglio di Stato a proporre regolazioni che rispondano al criterio della "fattibilità", che anzi

[5] Si veda la Guida alle pagine 20-22 e 67.

[6] Con riferimento agli Stati Uniti si veda Shapiro (2018), p. 10, che richiama il famoso scritto di McGarity (1992).

[7] Per un approfondimento del *personalized law approach* in generale si veda Sunstein (2013): a questo riguardo si è parlato di *asymmetric paternalism* (Camerer *et al.*, 2003).

assurge a parametro della legittimità delle stesse[8]. Funzionali alla definizione di regolazioni suscettibili di dare risposte concrete ai problemi che intendono fronteggiare sono proprio gli strumenti di *better regulation* (come AIR, VIR, consultazioni), a condizione che vengano utilizzati in modo da esprimere a pieno le loro potenzialità[9].

3.1. *AIR e VIR. I limiti informativi dell'approccio qualitativo alle analisi: un problema culturale*

Come emerge dal contributo di Davide Zaottini, il numero di AIR realizzate dalle amministrazioni centrali continua a rimanere elevato; tuttavia, dal punto di vista qualitativo, emergono molteplici ambiti che presentano ampi margini di miglioramento. Viene rilevata, ad esempio, una riduzione nella produzione di indicatori quantitativi riferiti al contesto sul quale viene ad agire il nuovo intervento regolatorio e di quelli relativi agli obiettivi dell'intervento, nonché nell'indicazione dei costi amministrativi per oneri informativi introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Ciò significa che si riduce la capacità informativa delle analisi realizzate, che perdono, pertanto, efficacia.

Tale fenomeno riguarda, tra l'altro, anche le VIR e ciò appare tanto più grave se si pensa che, nel caso delle valutazioni *ex post*, è possibile (e sarebbe anzi auspicabile) fare ricorso a dati reali piuttosto che a stime elaborate *ex ante* (che, talvolta, possono essere difficili da produrre), come nel caso delle AIR.

Tra l'altro, il ridotto numero di VIR rispetto alle AIR testimonia come il ciclo regolatorio fatichi sovente a chiudersi; in questa prospettiva, alcune novità introdotte dal nuovo Regolamento AIR sembrano volte ad incentivare le amministrazioni ad adottare un approccio integrato e circolare che vede l'AIR, la VIR e la consultazione quali elementi strutturali del ciclo della valutazione normativa.

La modifica delle "regole" che guidano la realizzazione delle AIR, delle VIR e delle consultazioni, anche se ritenuta necessaria, potrebbe però, di per sé, non essere sufficiente ad elevarne la qualità, che dipende anche da altri fattori. Tra questi, il numero e la specializzazione delle risorse umane chiamate a realizzare tali analisi e valutazioni, che risultano spesso inadeguate; o la qualità dei processi normativi primari – sovente di basso livello – che intervengono spesso a monte degli atti amministrativi sottoposti ad AIR e a VIR, che ne costituiscono delle disposizioni attuative.

[8] Parere n. 1458 del 2017 sul nuovo regolamento AIR, VIR e consultazioni. Sul punto anche la relazione di A. Pajno in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017.

[9] Sul ruolo degli strumenti di *better regulation* per l'effettività della regolazione, si veda il numero monografico di *European Journal of Risk Regulation* 2018, vol. 9, n. 3.

Anche dai dati e dalle analisi presenti in questo Annuario, così come nei precedenti, si conferma che lo scenario appare migliore nel caso si rivolga lo sguardo verso le Autorità indipendenti.

Le AIR realizzate dalle AI si fondano infatti su analisi di contesto che fanno molto spesso ricorso ad analisi quantitative e alla descrizione di numerosi dati e informazioni, allo scopo aumentare la trasparenza dei processi regolatori. Anche il ricorso alle consultazioni riveste un ruolo di primaria importanza e contribuisce a rendere maggiormente trasparenti i processi decisionali, anche se sarebbe opportuno riuscire a ridurre l'asimmetria fra la capacità rappresentativa di specifici gruppi di interesse, ben organizzati e compatti, e quella di singoli cittadini/consumatori, le cui istanze non vengono sempre adeguatamente considerate dai regolatori.

Nel caso delle AI, tra l'altro, si rileva una maggiore diffusione della VIR, anche se in questo caso bisogna considerare che alcune analisi formalmente "intestate" come AIR non sono in realtà riferite a nuove norme, ma alla revisione di norme esistenti, e possono pertanto essere assimilate a delle VIR.

3.2 *I limiti della trasparenza del processo decisionale e dell'*accountability

Un altro ambito in cui emergono margini di miglioramento nell'attività delle AI è quello della trasparenza, come testimonia il contributo di Emma Galli, Ilde Rizzo e Carla Scaglioni.

Il livello di trasparenza dei processi regolatori è strettamente connesso al tema dell'*accountability* delle Autorità amministrative indipendenti, che, come noto, sono svincolate dagli indirizzi governativi e collocate al di fuori del circuito della rappresentanza democratica, è da tempo oggetto di un vivace dibattito politico ed accademico. In quest'ottica, il livello di ottemperanza alla normativa sulla trasparenza è direttamente connesso alla possibilità di effettuare un controllo diffuso sulla attività delle AI, al fine di promuovere l'efficienza e l'efficacia della loro azione. In particolare, la pubblicazione di informazioni, documenti e dati, e l'utilizzo che ne consegue, permette di fare luce sulla loro organizzazione interna e sulle modalità ed i criteri con cui vengono assunte le decisioni.

Si distinguono almeno due tipologie di trasparenza, una formale, relativa all'osservanza degli obblighi di legge in materia di pubblicazione di dati e informazioni (vincolanti sia nei contenuti da diffondere, che nelle modalità di adempimento) e una sostanziale, relativa alle modalità di esercizio delle funzioni assegnate all'Autorità; numerose AI sono infatti assegnatarie di diverse competenze, non sempre tra loro perfettamente coerenti, e si avverte pertanto la necessità di rendere più intellegibili possibili i criteri che hanno portato un certo intervento regolatorio al perseguimento di un certo obiettivo piuttosto che di altri.

Il capitolo di Galli, Rizzo e Scaglioni, attraverso un approfondito esame dei siti web delle varie AI (che ha portato anche alla realizzazione di schede dettagliate, una per ogni Autorità, consultabili alla fine dell'Annuario), mostra l'estrema eterogeneità delle modalità con cui i vari regolatori hanno ottemperato agli obblighi di legge (trasparenza formale) o hanno inteso fare luce sui propri processi decisionali interni (trasparenza sostanziale).

Per ciò che concerne la trasparenza formale, emerge che tutte le Autorità hanno cercato di conformarsi, seppur con una certa lentezza e in modo non uniforme, agli obblighi di legge previsti dal Codice della trasparenza ed esplicitati dall'ANAC, dedicando loro un'apposita sezione nei portali istituzionali, pur con differenti denominazione e contenuti. Si rileva, inoltre, una maggiore lentezza delle AI ad adeguarsi alle prescrizioni di legge rispetto ad altre pubbliche amministrazioni, specialmente regioni ed enti locali, soprattutto in merito all'informatizzazione dei processi necessaria ad assicurare una pubblicazione tempestiva e completa delle informazioni sui siti web. Tale ritardo può essere spiegato, in primo luogo, con il fatto che le autorità non percepiscono ancora la trasparenza come uno strumento per incrementare la propria *accountability* e all'utilizzo della trasparenza come strumento per favorirla. A ciò si aggiunge il fatto che le prescrizioni normative sulla trasparenza sono state probabilmente percepite come meno cogenti rispetto ad altre amministrazioni, se è vero che solo a partire dal 2016 alcune Autorità hanno iniziato ad adeguarsi al dettato di legge.

Anche per ciò che riguarda la trasparenza sostanziale, lo scenario relativo alle AI risulta piuttosto variegato. In particolare, ogni Autorità fornisce informazioni sulle AIR che sta realizzando in base a proprie modalità: spesso viene predisposta una relazione separata dai documenti messi in consultazione, ma in alcuni casi la relazione è contenuta all'interno dello stesso documento di avvio della consultazione; inoltre, la scelta operata da ciascuna autorità a favore dell'una o dell'altra modalità non è applicata sistematicamente a ciascun intervento regolatorio.

Scarsa trasparenza si rileva anche riguardo alle fonti dei dati utilizzati nella AIR o alla metodologia con cui si è arrivati a determinare i diversi scenari e impatti, tanto che la replicabilità dei processi che hanno portato ad una determinata scelta risulta impossibile per un osservatore esterno.

A queste criticità se ne aggiunge poi un'altra relativa alle comunicazioni fra le AI ed il Parlamento. Il tema può rientrare, *latu sensu*, in quello della trasparenza ed è certamente strettamente connesso a quello dell'*accountability* dei regolatori settoriali. Come emerge dal contributo di Valerio Di Porto, in base all'articolo 12, comma 2, della legge 229/2003[10], le Autorità indipendenti dovrebbero

[10] *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001.*

trasmettere (ormai da sedici anni) alle Camere le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate. In realtà, la previsione normativa ha avuto una scarsissima applicazione e solo di recente le AI hanno iniziato ad inviare al Parlamento, sporadicamente, alcune relazioni AIR. Le Camere, dal conto loro, non sembrano mostrare il dovuto interesse per tali relazioni, rinunciando a svolgere un ruolo chiave in un possibile, quanto utile, processo dialettico che potrebbe essere instaurato con le Autorità (processo che potrebbe essere allargato fino a coinvolgere il Governo). In altre parole, il Parlamento, attraverso l'esame delle relazioni sull'AIR inviate dalle AI, potrebbe cogliere l'occasione per avviare un dialogo su metodi e strumenti della regolazione che, in prospettiva, potrebbe consentire di mettere a fuoco ed eventualmente migliorare gli assetti di *governance* instauratisi nelle politiche pubbliche. Proprio la mancanza di un luogo che riconduca ad unità i processi regolatori che, in un sistema *multilevel governance*, possono essere anche molto articolati e complessi, è una delle principali criticità che ancora limita l'efficacia delle AIR e ne riduce l'utilità (Davide Zaottini).

3.3 *Consultazioni per consentire decisioni informate e alimentare la fiducia nelle istituzioni pubbliche: quali criteri?*

Le consultazioni nei procedimenti di regolazione e nell'AIR caratterizzano le Autorità indipendenti fin dalla loro istituzione e costituiscono uno strumento che - nelle parole del giudice amministrativo - è alla base della stessa legittimazione di questi soggetti (come evidenziato dal contributo di Simona Morettini). Dal 2014 il giudice amministrativo ha anzi cominciato a valutare le modalità di svolgimento delle consultazioni e l'utilizzo nella decisione finale delle informazioni raccolte, fino ad affermare che il mancato rispetto delle garanzie di partecipazione rende viziata la decisione, a prescindere dal contributo che avrebbero potuto dare i soggetti che sono stati invece esclusi[11]. Si tratta di un'interpretazione che valorizza l'apertura del procedimento rispetto alla conservazione dell'atto, in controtendenza rispetto a quando consentito dall'introduzione dei vizi non invalidanti nei procedimenti per l'adozione di atti individuali[12].

Ciononostante, come mette ben in evidenza il contributo di Carolina Raiola, a fronte dell'importante numero delle consultazioni svolte (115 nel 2018), resta limitata la partecipazione delle associazioni rappresentative dei consumatori e delle persone fisiche (pari al 12% del totale dei contributi trasmessi nel periodo

[11] Consiglio di Stato, sezione VI, n. 1532/2015.

[12] La compressione del diritto alla "voce" che ne deriva viene annoverata da M. D'Alberti tra le "disfunzioni" del diritto amministrativo (D'Alberti, 2019, p. 393 ed ivi riferimenti bibliografici essenziali p. 338).

2016-2017). La difficoltà di accesso di individui e piccole imprese è al centro della riflessione di parte della dottrina con riferimento alle agencies governative e indipendenti statunitensi (che – come noto – utilizzano da tempo risalente il meccanismo del *notice and comment*). Sono stati al riguardo evidenziati ostacoli di varia natura, dalla non piena consapevolezza dell'impatto dei temi trattati sugli interessi dei singoli cittadini, alla limitata accessibilità del linguaggio e dei tecnicismi che caratterizzano la copiosa documentazione proposta, al sentimento di estraneazione nella convinzione di non aver modo di incidere sulla decisione finale (Shapiro, 2018a; Stewart, 2009, p. 53). Si tratta di aspetti sensibili e in ampia misura rilevanti anche per il nostro ordinamento giuridico.

Il limitato coinvolgimento degli *stakeholders* non organizzati resta un problema anche a livello europeo, nonostante la rilevanza riconosciuta in questa sede all'apertura del processo decisione, a partire dai ben noti *minimum standard for consultations*, fino alla riformulazione nel 2017 della sezione del *toolbox* dedicata alle consultazioni e alla costituzione di un unico punto di accesso nel 2018 (interventi rispetto ai quali non sono mancate voci critiche) (Alemanno, 2015a, p. 349).

Resta poi indeterminata la dimensione dell'impatto dei contributi trasmessi sulle decisioni finali e la percezione che gli interessati hanno di tale impatto. Sul punto non sembra essersi aperta una riflessione approfondita nel nostro ordinamento giuridico, probabilmente anche a causa delle difficoltà connesse alle relative misurazioni. Si tratta però di un passaggio cruciale – tra le altre cose - per il coinvolgimento in nuove procedure di consultazione di soggetti che abbiano già preso parte a consultazioni pubbliche e, più in generale, per rafforzare la fiducia nelle istituzioni (Tyler, 1998; Tyler, 2001; Lind, Arndt, 2016).

Questi stessi limiti e vari altri gravano sulle consultazioni delle amministrazioni centrali, che solo in tempi recenti hanno visto delineate linee guida da parte di Dipartimento per la funzione pubblica (allegato alla circolare n. 3/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione) e una specifica disciplina delle consultazioni nell'AIR e nella VIR delle amministrazioni centrali nel 2018. Si tratta di documenti recenti, ma che non sembrano comunque aver dato al momento un impulso decisivo a una diffusione di pratiche adeguate a incentivare la partecipazione e la trasparenza. Anche a questo riguardo il contributo di Raiola è denso di dati e spunti di riflessione. Qui basti ricordare che il punto di accesso unico previsto dal regolamento in materia di AIR, VIR e consultazione non è ancora stato istituito, che non tutte le amministrazioni pubblicano i commenti ricevuti e (ancor prima) che non sempre viene spiegato in modo adeguato il problema oggetto delle attività di consultazione.

Il capitolo di Raiola menziona anche l'importante contributo del Senato alla qualità delle consultazioni nel *law-making*, la prima istituzione europea a pren-

dere posizione sul punto. Queste linee guida del 2017, oggetto di ampia consultazione, sono state formulate in linea con le indicazioni OCSE ed europee, nonché con quelle del Dipartimento per la funzione pubblica, ma inspiegabilmente non sono state adottate con atto formale del Senato, né sono state riproposte dalla Camera dei Deputati, cosicché non ne è chiaro il valore giuridico, né il seguito che avranno da parte del Senato stesso.

3.4. *Il limitato impatto sui processi decisionali dell'*advocacy *concorrenziale*

Lo scollamento tra quadro degli strumenti di *better regulation* a disposizione di regolatori e legislatore e la realtà delle misure adottate risulta particolarmente evidente nel contributo di Gabriele Mazzantini sull'analisi di impatto concorrenziale. Dal 2008, la disciplina dell'AIR per la regolazione governativa richiede una specifica valutazione dell'impatto concorrenziale (cui dovrebbe essere dedicata una specifica scheda della relazione AIR). A dieci anni da questa previsione, per nulla decisiva nel cambiare la pratica decisionale delle amministrazioni, il nuovo regolamento AIR del 2017 riafferma l'esigenza (già prevista con legge nel 2011) di chiedere un parere obbligatorio all'AGCM sugli atti normativi del Governo, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa. Se la previsione normativa del 2011 non è mai stata attuata, così è, al momento in cui si scrive, per quella del 2017. Lo stesso può dirsi per il test concorrenziale di cui alle linee guida del 2018 (in verità già presente nel menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2008), utile per verificare se procedere ad un'analisi più approfondita (anche chiedendo il menzionato parere all'AGCM): nessuno dei provvedimenti adottati nel periodo 2017-2018 ne fa uso.

Paradossalmente la situazione non migliora particolarmente se si considera il processo decisionale delle Autorità amministrative indipendenti: l'attenzione nei confronti della concorrenza resta limitata (e comunque interpretata solo in un'ottica di tutela del consumatore); nessuna Autorità effettua il test concorrenziale, né dedica una specifica sezione dell'AIR all'impatto sulla concorrenza. Neppure il coinvolgimento dell'AGCM in sede di consultazione nella regolazione e nell'AIR appare sistematica, anche se, quando realizzata, ha portato ad un accoglimento delle posizioni a tutela della concorrenza e del mercato. Il presidio della coerenza concorrenziale delle regolazioni e della legislazione resta dunque affidato agli interventi tradizionali di *advocacy*, arricchiti dalla possibilità di ricorrere al giudice amministrativo a fronte dell'inottemperanza delle amministrazioni. La voce dell'AGCM risulta in queste ipotesi seguita nel 73% dei casi di pareri su procedimenti normativi in corso, che si riduce al 18% quando questi riguardano una normativa in vigore. Meno comprensibile appare il dato

del limitato seguito (non superiore al 50%) registrato nelle ipotesi in cui l'efficacia delle indicazioni dell'AGCM dovrebbe risultare "rafforzate" dal possibile esito del giudizio davanti al giudice amministrativo. Non vi è modo di dare una lettura interpretativa di questo dato, dal momento che l'AGCM non sembra monitorare tali pronunce del giudice amministrativo, ma è di tutta evidenza che la funzione di deterrenza immaginata dal legislatore che ha formulato l'articolo 21-*bis* non ha le dimensioni sperate (forse un esito che si sarebbe potuto conoscere prima se si fosse fatta un'adeguata analisi preventiva di impatto).

In tale contesto, sarebbe importante che l'AGCM continuasse a spendersi nei confronti dei regolatori e del legislatore a tutela e promozione della concorrenza, attrezzandosi per un sistematico intervento nei procedimenti di consultazione (delle Autorità indipendenti e delle amministrazioni centrali) e offrendo un supporto rapido ed efficace alla formulazione della scheda AIRC (sia collaborando con i decisori pubblici, che predisponendo una versione aggiornata e di facile utilizzo delle linee guida AIRC). Non vi è dubbio che questo richiederebbe un importante sforzo (in termini di risorse umane dedicate e riorganizzazione interna) da parte dell'AGCM, ma ancor prima il riconoscimento all'*advocacy* concorrenziale di un ruolo non inferiore all'*adjudication*[13].

3.5. *Cosa resta della misurazione degli oneri amministrativi?*

La misurazione degli oneri amministrativi (di seguito MOA) è uno strumento di *better regulation* che può essere usato tanto nell'ambito dell'AIR (come richiesto dalle linee guida italiane ed europee in tema di analisi di impatto della regolazione), quanto come strumento di semplificazione dello *stock* regolatorio di tutta la *baseline* o di alcuni specifici ambiti di regolazione (come effettuato a livello di amministrazioni centrali nel corso del 2012 e da parte di AGCOM nel 2015).

La seconda modalità di semplificazione può anche essere inquadrata nell'ambito di un sistema di *regulatory budget,* come previsto dall'art. 8 dello Statuto delle imprese, in base al quale le amministrazioni centrali hanno l'obbligo di predisporre, entro il 31 gennaio di ogni anno, una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi introdotti o eliminati con gli atti normativi approvati nell'anno precedente[14].

[13] In linea con le indicazioni dell'*International Competition Network*, che anche di recente ha organizzato un convegno al riguardo (*Competition Advocacy: from Barriers to Prosperity*, 2019 ICN *Advocacy Workshop*, a Kyiv-Ucraina).

[14] Per onere amministrativo, in base alle definizioni riconosciute a livello internazionale e alle disposizioni in materia, si intende il costo sostenuto dalle imprese e dai cittadini per adempiere a

Il Dipartimento della funzione pubblica presenta ogni anno una Relazione che dà conto proprio dell'ottemperanza da parte delle amministrazioni centrali al dettato normativo dell'art. 8 dello Statuto delle imprese[15]. Come emerge dalle Relazioni relative agli anni 2017 e 2018, nel 2017 gli oneri amministrativi si sono ridotti di oltre 558 milioni di euro, mentre nel 2018 sono aumentati di circa 36 milioni di euro. Nonostante le relazioni contengano dati quantitativi, appare ancora lontano l'obiettivo di misurare in modo preciso ed esaustivo gli oneri amministrativi complessivamente introdotti ogni anno dalle amministrazioni centrali. In diversi casi, infatti, i dati presentati sono parziali e incompleti, mentre alcune amministrazioni non presentano nemmeno il documento di bilancio. Come già rilevato per le AIR e le VIR, tali criticità possono essere dovute alla inadeguata preparazione del personale a disposizione delle amministrazioni[16] o, più in generale, a fattori culturali che portano a non valorizzare adeguatamente gli aspetti quantitativi connessi ai processi regolatori.

Nelle diverse relazioni, il Dipartimento per la funzione pubblica suggerisce alcune migliorie da apportare allo strumento della MOA, allo scopo di renderlo più efficiente ed efficace. Fra questi, si propone di estendere l'ambito di applicazione del bilancio degli oneri ai provvedimenti in materia fiscale, creditizia e quelli verso terzi, attualmente esclusi dalla MOA ma suscettibili di avere un rilevante impatto sui destinatari e ritenuti essenziali dalle associazioni imprenditoriali.

Al contempo, si suggerisce di dedicare maggiore attenzione alle "filiere dei provvedimenti", estendendo il monitoraggio anche all'attività di regolamenta-

un onere (o obbligo) informativo, ossia all'obbligo giuridico di fornire informazioni alle pubbliche amministrazioni sulla propria attività. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica (2018), p. 5.

[15] Il Dipartimento della funzione pubblica presenta ogni anno, ai sensi dell'art. 8, comma 2-bis, legge 11 novembre 2011, n. 180), la *Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati* (di seguito anche "Relazione"), che fornisce un bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati dalle amministrazioni centrali. In particolare, lo Statuto delle imprese, allo scopo di raggiungere tale obiettivo, mira a: (*a*) responsabilizzare le amministrazioni nell'individuazione e nella stima dei costi degli adempimenti amministrativi introdotti ed eliminati con atti normativi; (*b*) garantire che il complesso degli oneri amministrativi annualmente introdotti da ogni amministrazione sia pari o inferiore a quello degli oneri eliminati; (*c*) disporre di uno strumento di "compensazione" nel caso in cui gli oneri introdotti da un'amministrazione siano superiori a quelli eliminati.

[16] Lo stesso Dipartimento per la funzione pubblica, nella Relazione sul 2017, evidenzia che «per conseguire un miglioramento tangibile nell'utilizzo a regime dello strumento [della MOA], si ritiene essenziale investire nel rafforzamento della capacità amministrativa e nel supporto alle amministrazioni. In tal senso, la leva della formazione può giocare un ruolo decisivo», Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica (2018).

zione di amministrazioni diverse da quelle centrali. Fondamentale è poi il richiamo del principio di proporzionalità nella selezione delle analisi da realizzare[17].

Nell'ambito delle Autorità indipendenti, la MOA risulta essere, fra gli strumenti di *better regulation*, quello meno utilizzato.

La maggior parte delle Autorità, infatti, non svolge analisi relative alla MOA, seppure siano stati svolti in passato degli esercizi di MOA significativi. In particolare, nel 2015 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ha operato una completa mappatura della *baseline* degli obblighi informativi imposti alle imprese del settore delle comunicazioni elettroniche, dei servizi di media, dei servizi postali, per poi operare una misurazione selettiva degli oneri amministrativi più rilevanti. Questo lavoro ha portato ad una razionalizzazione degli oneri informativi legati alle banche dati maggiori, come quella del Registro degli operatori di comunicazione, dell'Osservatorio delle comunicazioni e quella relativa all'Informativa Economica di Sistema (vale a dire, la dichiarazione annuale sui dati anagrafici ed economici sull'attività svolta, cui sono obbligati gli operatori dei settori dei media). Inoltre, l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) ha posto da diversi anni fra le proprie priorità quella di semplificare e ridurre e/o compensare gli oneri informativi per tutti i provvedimenti e relative consultazioni, inclusi quelli non sottoposti ad AIR. In tale prospettiva, l'Autorità ha sviluppato un applicativo – ad esclusivo uso interno – chiamato "Catalogo Raccolte Dati", finalizzato a una ricerca di dati e metadati già presenti nelle raccolte attive, allo scopo di evitare duplicazioni di richieste ai soggetti regolati da parte delle diverse Direzioni dell'Autorità[18]. Dotato delle informazioni relative al numero e alla tipologia degli operatori presenti, tale applicativo potrà, in futuro, anche contenere le informazioni relative ai costi che i soggetti obbligati sostengono per tali raccolte dati.

L'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) è quella che, in modo più sistematico, dedica uno spazio alla MOA all'interno delle proprie AIR. L'analisi, pur essendo solo qualitativa, risulta piuttosto articolata: gli oneri incrementali connessi all'introduzione di una nuova regolazione sono suddivisi in obblighi

[17] Sarebbe, in particolare opportuno, ad avviso del Dipartimento per la funzione pubblica, prevedere l'esclusione dal bilancio degli adempimenti "a basso impatto", fissando soglie minime per la popolazione cui gli oneri introdotti o eliminati si riferiscono o per i relativi costi unitari, al di sotto delle quali non procedere nella stima degli oneri. Sarebbe poi opportuno escludere gli adempimenti connessi all'ottenimento di benefici, come, ad esempio, le domande di sussidi, contributi ecc., che possono produrre una situazione "paradossale" per le amministrazioni che, per le loro finalità istituzionali, erogano un grande numero di benefici.

[18] L'applicativo permette la condivisione interna di dati, tramite l'utilizzo di un motore di ricerca e consente, inoltre, una modalità standard per la definizione di nuove raccolte, sia in termini di formato sia di contenuto, a tutto vantaggio dei soggetti obbligati.

informativi e obblighi più prettamente procedurali; inoltre, gli oneri informativi sono a loro volta suddivisi in base al destinatario delle informazioni che devono essere prodotte (per esempio, un gestore di servizi, un operatore di terminale o l'Autorità di regolazione dei trasporti)[19].

Quanto all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), la proposta di revisione delle linee guida AIR prevede anche la misurazione e/o riduzione degli oneri amministrativi relativi alle diverse opzioni di regolazione. Tali linee guida sono state sperimentate nell'ambito del procedimento di ridefinizione delle agevolazioni tariffarie previste dalla disciplina del servizio universale delle comunicazioni elettroniche (delibera n. 258/18/CONS), anche considerando gli obblighi informativi gravanti sui beneficiari delle agevolazioni tariffarie ai fini dell'introduzione di semplificazioni amministrative circa la documentazione da produrre.

3.6. *I limiti di un approccio tradizionale all'*enforcement

Con riferimento ai controlli, le linee guida oggetto di intesa in sede di conferenza unificata nel 2013[20], così come le indicazioni OCSE del 2014 (OCSE, 2014a) e del 2018 (OCSE, 2018a), spingono non solo verso controlli selettivi e informati al rischio, ma anche per attività di *enforcement* che siano di informazione, educazione e in generale di supporto alla *compliance* (Rangone, 2019).

Ciononostante, come mette ben in evidenza il contributo di Florentin Blanc e Livia Lorenzoni, ispezioni e sanzioni in funzione di deterrenza continuano a svolgere un ruolo determinante e prevalente anche nelle Autorità indipendenti, seppure il limitato numero di personale e la capacità delle imprese di maggiore dimensione di sopportare le sanzioni inflitte senza modificare comportamenti e strategie metta in discussione l'adeguatezza della sola deterrenza.

La limitata efficacia di questa impostazione tradizionale (su cui peraltro il contributo non trae conclusioni definitive), così come le difficoltà di arricchirla con un nuovo approccio informato a uno *smart enforcement* [21], sono legate a vari fattori. Viene segnalata la mancanza, in alcune ipotesi, di poteri di *enforcement*

[19] Cfr. Relazione di AIR relativa alle *Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami*, avviato con delibera n. 2/2019, consultabile alla pagina https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/07/AIR-delibera-n.-83_2019.pdf, in particolare p. 18.

[20] Conferenza Stato/regioni, Stato/città ed autonome locali, intesa del 24 gennaio 2013 sulle linee guida in materia di controlli, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto legge 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 35/2012.

[21] Per una sintesi si veda Blanc, Faure (2018).

diretto, come nel caso delle segnalazioni dell'AGCM anche a seguito dell'introduzione della possibilità di ricorrere al giudice amministrativo espletata la procedura di cui all'art. 21-*bis* (cui corrisponde, come già sottolineato, un tasso di ottemperanza limitato al 50%). Gli Autori evidenziano, poi, come il diffuso ricorso ad amministrazioni la cui attività è informata a logiche tradizionali per lo svolgimento delle ispezioni (come i nuclei speciali della guardia di finanza da parte di AGCOM, ARERA, Garante privacy) ostacoli il passaggio ad una logica di supporto alla *compliance*. Quanto alla programmazione dei controlli, solo alcune autorità indipendenti fanno ricorso all'analisi del rischio (come ANAC e IVASS) e nessuna utilizza le informazioni ricevute attraverso reclami e segnalazione dei consumatori (come invece potrebbero agevolmente fare, ad esempio, AGCOM e ARERA), laddove un diverso approccio consentirebbe di effettuare controlli più mirati ed efficaci, limitando così anche i relativi costi per i regolatori e i regolati.

4. *Effettività degli strumenti di* better regulation*: problemi e prospettive*

Vi è dunque un problema di effettività delle regole sulla qualità delle regole, che siano esse di *soft law* (si pensi alle linee guida sui controlli o sulle consultazioni del Senato) o di *hard law* (come il parere obbligatorio dell'AGCM nelle ipotesi di "disegni di legge governativi e regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche", mai richiesto dal 2011, o la trasmissione delle AIR delle Autorità indipendenti al Parlamento, prevista dalla legge n. 229/2003 e cominciata solo nel 2018).

Non sembra che questo problema possa essere adeguatamente arginato dalla formazione, come consigliato dal Consiglio di Stato nel parere sul nuovo regolamento AIR, VIR, consultazioni. Basti pensare che, quanto all'AIR, programmi di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni sono cominciati con la prima introduzione (in via sperimentale) dello strumento nel 1999.

Tantomeno sembra decisiva la sola istituzione di organismi specializzati, ad esempio il gruppo di lavoro (SNA-PCM) per l'applicazione delle scienze comportamentali nelle pubbliche amministrazioni[22] o lo stesso DAGL quale supervisore della regolazione governativa.

Cionondimeno, il disegno organizzativo costituisce un momento importante nella ricerca dell'effettività delle regole sulla qualità delle regole. Chi dovrebbe

[22] Art. 4 protocollo di intesa SNA-PCM 15-19 giugno 2017 per la realizzazione di un piano di ricerca riguardante l'applicazione delle scienze comportamentali quali strumenti di analisi nella gestione dei processi e nell'esercizio dell'azione amministrativa.

fare le AIR nei diversi decisori pubblici? Quale dovrebbe essere il ruolo dei relativi supervisori? Con riferimento al secondo interrogativo, la situazione italiana sembra essere particolarmente articolata.

A fronte di Autorità indipendenti sostanzialmente prive di un supervisore delle AIR (ruolo che il Parlamento non ha ancora cominciato a svolgere), i regolatori governativi ne hanno almeno due. Da un lato il DAGL-nucleo AIR (che svolge una fondamentale attività di supporto e supervisione, imponendo spesso la riscrittura di AIR inadeguate e le cui valutazioni "sono pubblicate sul sito istituzionale del Governo contestualmente alle corrispondenti relazioni AIR e VIR")[23], dall'altro il Consiglio di Stato in sede consultiva (che nell'ultimo biennio si sta ritagliando – e chiedendo – un ruolo di "garante neutrale della qualità delle regole"). Non è al momento chiaro se il Consiglio di Stato intenda proseguire in questa direzione, né se questa risulterà sostenibile, ma non vi è dubbio che tale funzione di supervisore creerebbe "influenze e sovrapposizioni con lo svolgimento della successiva funzione giurisdizionale" (come evidenziato dal contributo di Morettini). In questo panorama articolato, il giudice amministrativo nella sua attività giurisdizionale resta fortunatamente defilato, non considerando la mancanza dell'AIR come autonomo vizio dell'atto, cosa che, ad avviso di chi scrive, potrebbe paradossalmente incrementare l'uso formale dello strumento al solo fine di evitare l'annullabilità del provvedimento.

In conclusione, da quanto sinteticamente evidenziato e come emerge dai capitoli che compongono questo annuario, il nostro ordinamento si è dotato di una serie completa di regole sulla qualità delle regole, supportata da intensa attività di formazione e da un ricco quadro di supervisori (più o meno attivi ed efficaci). Non mancano poi gli stimoli derivanti dalla partecipazione a reti di supervisori indipendenti, così come dalle *review* di organizzazioni internazionali come l'OCSE. Questi passaggi (procedure, formazione, supervisione), senz'altro utili, difficilmente determineranno però cambiamenti significativi nell'approccio alla regolazione, in mancanza di una volontà politica di perseguire l'effettività delle regole sulla qualità delle regole al punto da stimolare – nel tempo – un cambiamento culturale (nei decisori pubblici e negli *stakeholders*) che porti a considerare normale e imprescindibile impostare riforme partecipate e basate su evidenze empiriche. Ciò non potrà che contribuire a ristabilire fiducia nella regolazione e nelle istituzioni pubbliche.

[23] La trasparenza che deriva da tale obbligo di pubblicazione (previsto dall'articolo 2, comma 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 169/2017) potrebbe fungere da importante sanzione reputazionale.

Capitolo primo

IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

Laura Cavallo

Sommario: 1.1. Premessa. – 1.2. Le attività dell'OCSE e della Banca mondiale nei diversi ambiti della *better regulation*. – 1.2.1. L'evoluzione della *better regulation* nei Paesi OCSE. – 1.2.2. L'OCSE e la cooperazione normativa internazionale. – 1.2.3. Le istituzioni internazionali ed europee di fronte alle scienze cognitive. – 1.2.4. L'attività della Banca mondiale per favorire la *better regulation*. – 1.3. L'evoluzione dell'attività dell'Unione Europea per migliorare la regolazione. – 1.3.1. La revisione del programma *Legiferare meglio*. – 1.3.2. Il ruolo del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione nelle analisi d'impatto e il nuovo accordo interistituzionale. – 1.4. La partecipazione delle Autorità indipendenti ai tavoli e alle attività in ambito internazionale e le principali tematiche di regolazione affrontate nell'ultimo biennio. – 1.4.1. L'ARERA. – 1.4.2. L'ART. – 1.4.3. L'AGCOM. – 1.4.4. L'ANAC. – 1.4.5. Istituti di vigilanza finanziari, bancari ed assicurativi. – 1.5. Conclusioni.

1.1. *Premessa*

Il tema della *better regulation* ha sempre mantenuto un ruolo centrale nelle attività di organizzazioni ed istituzioni internazionali come l'OCSE e la Banca mondiale, così come dell'Unione Europea, nella consapevolezza che le leggi ed i regolamenti riguardano tutte le aree della vita delle imprese e dei cittadini, ed hanno un ruolo chiave nel determinare il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza, ambientali, sociali e nel migliorare lo stile di vita. È ormai opinione condivisa che una buona regolazione è il presupposto fondamentale per favorire la crescita economica ed il benessere.

Tuttavia l'efficacia dei sistemi normativi esistenti nel conseguire gli obiettivi della regolazione è messa in difficoltà dal ritmo travolgente del cambiamento tecnologico e dalla crescente interconnessione tra le economie dei diversi Paesi. I governi devono confrontarsi con un sistema in rapida evoluzione e la conseguente incertezza e complessità relativa a "cosa" e "come" regolare. L'influenza dei regimi sovranazionali, sia a livello europeo che a livello internazionale e globale, influisce, aggravandolo, il non nuovo problema della distanza tra regole giuridiche formali e regole informali derivanti dalle esigenze del contesto in essere.

Tale questione richiede un settore pubblico sempre più agile, in grado di adattarsi al cambiamento e di sfruttare le numerose opportunità che questo offre per migliorare la regolazione e adattarsi alle nuove realtà e ai nuovi rischi.

Le istituzioni sovranazionali e internazionali hanno una posizione privilegiata nel seguire "dall'alto" e in maniera trasversale questi cambiamenti, e quindi un ruolo importante nel favorire la diffusione tra gli Stati di informazioni e di *best practice*, attraverso un monitoraggio continuo delle singole esperienze nazionali e dell'evoluzione delle tecniche rilevanti per l'attività normativa.

L'attività di queste istituzioni ha sempre avuto e continua ad avere un'influenza importante sulla qualità dell'attività normativa e regolatoria delle istituzioni pubbliche centrali dei singoli Stati, ultimamente non solo delle amministrazioni governative ma anche delle Autorità indipendenti, nonostante l'assenza di norme vincolanti. Per quanto l'azione di tali enti, non statali, si sviluppi in mancanza di legittimazione democratica diretta, la diffusione di sedi istituzionali e gruppi di lavoro che favoriscono lo scambio di esperienze e di dialogo e confronto tra regolatori favorisce la diffusione di atti di *soft law* condivisi dai diversi paesi partecipanti, così facilitando l'affermarsi di pratiche condivise.

In questo capitolo sono illustrate alcune delle principali novità intervenute negli ultimi due anni, focalizzando l'attenzione sulle attività dell'OCSE e sull'analisi trasversale fatta dall'OCSE sui progressi fatti dai paesi membri nei diversi ambiti di *better regulation*; sulle attività della Banca mondiale e dell'Unione Europea, in particolare la revisione dell'Agenda del 2015 *Legiferare meglio* e le ulteriori iniziative dalla Commissione europea; sulla partecipazione al processo di legislazione europea e l'attività di cooperazione in ambito europeo ed internazionale delle Autorità indipendenti.

1.2. *Le attività dell'OCSE e della Banca mondiale nei diversi ambiti della* better regulation

Negli ultimi due anni l'OCSE ha proseguito sulle linee di attività già avviate negli anni precedenti, con particolare riferimento all'analisi dell'applicazione da parte dei regolatori nazionali dei principi di *better regulation*, alla promozione della cooperazione regolatoria internazionale (*International Regulatory Cooperation*, IRC) e alla misurazione della qualità della regolazione nei paesi OCSE attraverso l'applicazione degli indicatori della *OECD Regulatory Indicators Survey iREG*.

La principale novità dell'ultimo anno è costituita dall'uscita del *Regulatory Policy Outlook* del 2018 (OECD, 2018), il secondo di una serie lanciata nel 2015, che illustra i progressi degli Stati membri dell'OCSE nel migliorare la regola-

zione sulla base dei principi definiti nelle raccomandazioni del 2012 (OECD, 2012) e identifica in maniera critica alcuni spazi di miglioramento. L'indagine approfondisce in particolare tre dei principali strumenti contenuti nelle suddette raccomandazioni: il coinvolgimento degli *stakeholders*, l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e la valutazione *ex-post*.

1.2.1. *L'evoluzione della better regulation nei Paesi OCSE*

L'*Outlook* del 2018 evidenzia i progressi fatti a livello nazionale per migliorare la qualità normativa. Dall'analisi emerge che, a fine 2017, tutti i Paesi OCSE ed i Paesi in via di adesione hanno adottato una politica di *better regulation* a livello di governo e istituito un'Autorità specifica preposta alla promozione ed al coordinamento delle relative azioni. Tutti i Paesi hanno, inoltre, compiuto progressi nell'adozione dei principali strumenti di gestione normativa e, in particolare, notevoli sforzi sono stati dedicati al coinvolgimento degli *stakeholders* e a raccogliere osservazioni e indicazioni di cittadini e imprese prima della definizione di nuove leggi e regolamenti, anche attraverso una loro partecipazione a tutte le fasi del processo legislativo, compreso quelle a monte. Molti Paesi inoltre, hanno risposto positivamente alle comuni e frequenti richieste da parte dei soggetti interessati di avere un allungamento dei termini per rispondere alle procedure di consultazione, definendo periodi adeguati a contemperare gli obiettivi di garantire tempi certi e solerti per la chiusura delle procedure e di consentire di raccogliere risposte complete ed informate.

L'OCSE evidenzia, tuttavia, il permanere di alcune criticità. Con riferimento al primo principio, quello del maggiore coinvolgimento dei cittadini e delle imprese, dall'analisi emerge che, nonostante i miglioramenti apportati all'attività di consultazione, e nonostante sia aumentato il numero dei Paesi che pubblicano, almeno in riferimento ad alcuni provvedimenti, i contributi pervenuti dai partecipanti nel processo di consultazione, permane la necessità di fare migliore uso dei risultati ottenuti dalla consultazione nella predisposizione dei provvedimenti normativi nonché di migliorare l'attività di comunicazione per coinvolgere con maggiore consapevolezza cittadini ed imprese nel processo politico. Solo attraverso una efficace divulgazione ai soggetti che hanno apportato il loro contributo al processo di consultazione delle informazioni in merito ai modi di uso dei risultati nel definire le disposizioni normative finali o alle motivazioni per cui alcuni suggerimenti non hanno potuto essere utilizzati, è possibile aumentarne la fiducia e, al contempo, il grado di accoglimento delle norme e delle politiche governative e, quindi, il loro grado di coinvolgimento nei procedimenti futuri (Lind, Arndt, 2016). All'esigenza di approntare consultazioni in modo rigoroso, nel rispetto di principi tra i quali quello della trasparenza, in particolare rispetto

alla pubblicazione dei commenti pervenuti e del riscontro offerto a questi ultimi dall'amministrazione, è dedicato il contributo di Carolina Raiola, che parte dal caso concreto di una recente consultazione lanciata dall'IVASS relativamente al regolamento sugli sconti per le polizze RC auto[1].

Con riferimento all'AIR, l'OCSE osserva che in molti Paesi questa sia ridotta a mero adempimento procedurale. Un crescente numero di Paesi adotta un criterio di proporzionalità per selezionare i provvedimenti su cui si rende opportuno effettuare l'AIR e valutare il grado di approfondimento con cui portare avanti l'analisi. Questo criterio, se da un lato è ritenuto apprezzabile perché in grado di rendere più efficace l'analisi applicandola in modo estensivo ed approfondito solo ai provvedimenti ritenuti più rilevanti, dall'altro rischia di portare, soprattutto in assenza di criteri oggettivi e condivisi per valutare la "rilevanza", all'esclusione dall'assoggettamento ad AIR proprio delle leggi o dei regolamenti più significativi ovvero, laddove le valutazioni siano intraprese, di concentrare l'analisi solo su alcune tipologie di impatto (ad esempio gli oneri normativi per le imprese), che, se selezionati in assenza di criteri oggettivi e di motivazioni adeguate, possono ignorare altri effetti altrettanto importanti. Anche questo può portare a una riduzione della fiducia di cittadini ed imprese nel processo di regolazione e, di conseguenza, indebolire il sostegno all'utilizzo dell'AIR.

L'utilizzo della analisi costi benefici è aumentato rispetto al 2014, sebbene la quantificazione dei benefici sia sempre usata in minore misura rispetto alla quantificazione dei costi. Quest'ultima viene richiesta per tutte le analisi, mentre la quantificazione dei benefici solo per alcuni provvedimenti. Si è invece ridotto il ricorso all'individuazione degli effetti distributivi della regolazione. Il numero dei Paesi che si avvale di questo tipo di analisi è diminuito rispetto a quanto misurato nell'*Outlook* del 2015, così come avvenuto per l'ambito di applicazione limitato a pochi provvedimenti.

È aumentato il numero dei Paesi che richiede l'analisi di impatto, in particolare con riferimento alle categorie di impatto più conosciute come l'impatto economico, sulla concorrenza, sull'ambiente, sul settore pubblico o l'impatto finanziario. Anche se in aumento, l'analisi dell'impatto sociale, sulle disegua-

[1] C. Raiola (2017). Il contributo inquadra la recente consultazione dell'IVASS nel quadro più ampio della trasparenza degli esiti delle consultazioni assicurata dalle altre Autorità indipendenti di cui viene offerta un'analisi delle previsioni contenute nei regolamenti e delle modalità effettive di pubblicazione dei commenti pervenuti. L'analisi evidenzia che il principio di trasparenza degli esiti è ampiamente riconosciuto dalle disposizioni regolamentari, ma trova modalità di applicazione differenziata nella prassi. La consultazione dell'IVASS si distingue per la pubblicazione dei contributi pervenuti in forma integrale abbinati a un documento di sintesi in cui viene offerto il riscontro puntuale dell'Autorità ai suggerimenti degli *stakeholders*.

glianze di reddito, o sulla povertà rimane meno sviluppata rispetto ad altri tipi di analisi, così come l'impatto della normativa di Paesi esteri. In linea con l'avanzamento tecnologico si rileva invece un aumento significativo dei Paesi che analizzano l'impatto della nuova regolazione sull'innovazione (29 Paesi).

Infine, dall'analisi risulta che l'ultima fase del processo di *better regulation*, la valutazione *ex post*, rimane la meno sviluppata. I Paesi si concentrano prevalentemente sulle prime fasi del ciclo legislativo, ovvero quelle riferite alla predisposizione di leggi e regolamenti, piuttosto che sulla fase di monitoraggio del rispetto delle norme e sulla necessità di effettuare modifiche e revisioni. Manca un approccio sistematico al monitoraggio dell'efficacia delle norme e del raggiungimento degli obiettivi, utile invece anche al fine di individuare la presenza di norme obsolete o che impongono alle imprese e cittadini oneri non necessari, se non addirittura capaci di determinare situazioni di criticità per i soggetti destinatari[2]. Dai risultati dell'indagine OCSE emerge che gli unici Paesi che hanno intrapreso riforme sostanziali dei loro sistemi di valutazione *ex post* sono: Austria, Danimarca, Francia, Italia, Giappone, Corea, e Stati uniti. Dall'analisi non è dato capire se la valutazione positiva riconosciuta dall'OCSE attiene all'adozione di strumenti di valutazione *ex post* o anche all'effettivo efficace utilizzo degli strumenti.

Risultano inoltre carenti in generale le politiche governative utili a promuovere strutture e processi di *governance* migliori e colmare il divario tra lo sviluppo e l'attuazione di norme e regolamenti.

L'analisi evidenzia che sono numerose le istituzioni dei Paesi OCSE che hanno avviato attività di identificazione e misurazione dei costi amministrativi derivanti dalla regolazione che ricadono su imprese, cittadini, amministrazioni pubbliche o altri soggetti (OCSE, 2014), con la finalità di controllare questi costi e ridurli. Come noto, i primi a sviluppare il modello di misurazione dei costi amministrativi in termini monetari (*Standard Cost Model*) sono stati i Paesi Bassi nel 1990, impegnando il proprio governo a ridurre tali costi del 25% in cinque anni. L'approccio è poi stato seguito e adottato dalla maggior parte dei Paesi europei, a partire dalla Danimarca, dal Regno Unito e dalla Repubblica Ceca. In altri Paesi è stato adottato un approccio leggermente diverso, ovvero stabilire un tetto ai costi amministrativi, o imporre il divieto di misure che comportino una crescita di questi costi, o prevedere forme di penalizzazione sui costi di regolazione. Negli ultimi anni, si è sviluppata la tendenza a creare una sorta di "compensazione" della produzione normativa prevedendo una riduzione della

[2] Per imprese molto piccole alcuni costi amministrativi possono incidere sul bilancio complessivo, agendo come deterrente ad entrare sul mercato o comportando difficoltà a mantenere la sostenibilità finanziaria dell'attività.

regolazione esistente a fronte di nuova produzione normativa (la politica del *One-In, One-Out*) adottata nel Regno Unito nel 2011 e che si è poi diffusa in molti paesi anche extraeuropei inclusi Canada, Germania, Corea, Stati Uniti, Messico e Francia (si vedano D. Trnka, Y. Thuerer, 2019).

L'OCSE ritiene che tale meccanismo garantisca un effetto disciplina potenzialmente in grado di tenere sotto controllo i costi regolamentari, ma sottolinea che, per essere efficace, dovrebbe essere sostenuto da una corretta e motivata valutazione delle ragioni per le quali si ritiene di poter proporre la rimozione di norme esistenti, tenendo in dovuta considerazione gli obiettivi di queste norme e i soggetti destinatari. Oltre all'indagine OCSE sull'attività di regolazione dei Paesi membri, è interessante citare uno studio del 2017 su ruolo delle Autorità di regolazione nella gestione delle infrastrutture (OCSE, 2017a). Il rapporto, sulla base dell'analisi di 34 Autorità di regolazione in 77 settori e sotto-settori che includono energia, trasporti, acqua e telecomunicazioni, analizza l'attività di regolazione svolta e dimostra come l'esperienza acquisita dalle Autorità possa essere applicata in maniera più efficiente alla regolazione e alla gestione delle infrastrutture e alla migliore definizione del quadro normativo in materia. Le Autorità di regolazione hanno infatti il compito di adottare misure amministrative finalizzate a promuovere una erogazione efficiente dei servizi pubblici, in specie laddove la concorrenza da sola, in mercati parzialmente o totalmente liberalizzati, non è in grado di perseguire questo obiettivo. Lo studio analizza non tanto il ruolo delle Autorità di regolazione e le loro funzioni quanto il modo in cui queste sono coinvolte nel ciclo di vita delle infrastrutture, dall'individuazione delle esigenze infrastrutturali delle industrie regolate, alla costruzione, gestione ed eventuale dismissione delle infrastrutture stesse. Lo studio analizza l'utilizzo di dati ed informazioni ai fini di regolazione, e l'evoluzione del ruolo delle Autorità e delle loro funzioni, il loro coinvolgimento nel processo politico e le nuove sfide che si troveranno ad affrontare in ragione dell'evoluzione dei mercati, dell'estensione della loro dimensione territoriale, dello sviluppo delle tecnologie.

Il rapporto evidenzia che la maggior parte delle Autorità di regolazione non hanno tanto un ruolo nelle prime fasi del ciclo di vita delle infrastrutture, che sono lasciate agli operatori del settore, quanto sulle fasi successive, nelle quali sono chiamate a influire sui comportamenti degli operatori per garantire il corretto ed efficiente utilizzo delle infrastrutture, evitando comportamenti anticoncorrenziali, prevalentemente attraverso il controllo delle tariffe. Questo consente di imporre tariffe relative all'utilizzo delle infrastrutture che abbiano una dinamica correlata al conseguimento di determinati livelli di efficienza nella gestione, evitando quindi l'abuso da parte delle imprese di eventuali posizioni dominanti delle imprese senza limitare la discrezionalità gestionale nell'ambito dei limiti tariffari individuati.

Tra le principali conclusioni dello studio emerge che tutti i regolatori affrontano analoghi problemi da cui l'importanza di favorire il dialogo ed il confronto tra regolatori di diversi settori e Paesi, come ad esempio avviene attraverso la rete OCSE dei regolatori economici (Network of Economic Regulators), a cui partecipano anche le Autorità di regolazione italiana (vedi *infra*). Inoltre, per garantire un quadro regolatorio stabile, è necessario che le Autorità abbiano la flessibilità necessaria per adeguarsi al cambiamento, dovuto a mercati in continua evoluzione, anche sotto il profilo tecnologico. *Last but not least*, le competenze settoriali e le esperienze delle Autorità in campo di regolazione dei mercati possono essere un utile contributo al legislatore per aggiornare e migliorare il quadro normativo relativo alla regolazione delle infrastrutture e delle imprese che gestiscono servizi pubblici nonché per fornire elementi tecnici per valutare l'impatto economico, competitivo e ambientale di provvedimenti normativi in itinere.

1.2.2. *L'OCSE e la cooperazione normativa internazionale*

Uno dei temi cui l'OCSE dedica un focus particolare, è la cooperazione regolatoria internazionale (IRC).

L'ICR può avere definizioni e intensità diverse a seconda delle modalità individuate per ottenerla. L'OCSE (2013) identifica 11 modalità di cooperazione, che vanno dalla più vincolante, ottenuta attraverso l'applicazione di regole armonizzate tra istituzioni, alla meno invasiva, che consiste semplicemente nello scambio di informazioni tra regolatori (OCSE, 2013).

L'IRC rappresenta una sfida importante di *governance* che i governi dovranno affrontare per gestire le complessità derivanti dalla crescente interconnessione tra le economie dei diversi Paesi minimizzando i costi di transazione derivanti dalle differenze regolatorie. Uno studio pubblicato di recente dalla *International Federation of Accountants* (IFAC) e il Comitato consultivo per le imprese e il settore industriale (BIAC) (IFAC-BIAC, 2018) sottolinea l'importanza della cooperazione normativa per far fronte ai tali costi: con riferimento al settore finanziario ad esempio, risulta che le divergenze normative costano agli istituti finanziari circa il 5-10% del loro fatturato globale annuo (circa 780 miliardi di USD all'anno), oltre a poter influenzare indebitamente le prestazioni finanziarie delle organizzazioni più piccole. Dall'indagine risulta infatti che l'incidenza dei costi derivanti da divergenze normative nelle istituzioni di minori dimensioni (con fatturato minore di 10 milioni di dollari) è circa il doppio di quella che si riscontra nelle imprese con fatturato da 100 milioni di dollari ad un miliardo.

L'IRC ha importanti implicazioni per le attività dei regolatori e richiede un cambiamento nella stessa cultura regolatoria rivolto ad una maggiore conside-

razione delle influenze dettate dall'ambiente internazionale nel processo decisionale. Questo richiede una revisione sistematica e un monitoraggio dei quadri normativi di rilievo di altri Paesi, finalizzata a cogliere le numerose opportunità offerte dalla cooperazione per favorire il perseguimento degli obiettivi di *policy* e minimizzare i costi per la società civile.

La citata raccomandazione del 2012 sulla *Regulatory Policy and Governance* riconosce l'importanza dell'IRC per assicurare la qualità ed efficacia della regolamentazione in un mondo globalizzato. Il principio 12 enfatizza, in particolare, la necessità che i responsabili politici e i regolatori prendano in considerazione le questioni internazionali pertinenti, le norme e quadri di cooperazione e i probabili effetti della regolamentazione anche al di fuori del proprio ambito di competenza. In particolare, sono state identificate le seguenti quattro buone pratiche significative nell'attuazione di questi principi (Basedow, Kauffmann, 2016):

1. nello sviluppare la regolamentazione, considerare sistematicamente la dimensione internazionale degli strumenti utilizzati e delle metodologie tecniche, chiarendo i motivi dell'eventuale mancato ricorso alle stesse nel processo AIR;
2. aprire il processo di consultazione a *stakeholders* di altri Paesi;
3. considerare la coerenza con gli standard internazionali quale principio chiave nel guidare il processo di revisione nella valutazione *ex post*;
4. istituire un meccanismo di coordinamento nel governo sulle attività di IRC, centralizzando le informazioni pertinenti sulle pratiche e attività IRC e costruendo il consenso intorno a queste attività attraverso un linguaggio comune.

Al fine di evidenziare le esperienze di IRC nelle varie giurisdizioni, nell'indagine OCSE del 2017 su *Policy and Governance (iREG)* sono stati inseriti una serie di quesiti specifici volti a capire se e come i Paesi membri tengono conto del contesto internazionale nel definire i processi normativi nazionali.

I risultati mostrano una crescente consapevolezza dell'importanza della cooperazione internazionale da parte delle Autorità nazionali di regolamentazione, che in alcuni casi ne considerano l'impatto nell'AIR. Al contempo emerge, però, uno scarso livello di attuazione. I maggiori progressi evidenziati nell'adozione di strumenti internazionali sono stati conseguiti nel settore del commercio, in materia di ostacoli tecnici agli scambi commerciali (*Technical Barriers to Trade*, TBT) e sull'applicazione di misure sanitarie e fitosanitarie (SPS). Nessun paese ha tuttavia sviluppato, ad oggi, una politica o una base legale organica, consolidando la sua visione e strategia sulla cooperazione normativa. Nonostante esistano requisiti giuridici che richiedono di considerare gli strumenti internazionali nello sviluppo di nuove leggi e regolamenti o di recepire le disposizio-

ni dell'UE o altri obblighi internazionali, manca un approccio sistematico e gli strumenti adeguati a sostenere i regolatori in tale attività. Sulla base dei risultati dell'indagine, l'OCSE ritiene che le difficoltà di attuazione siano in gran parte attribuibili alla frammentazione delle politiche IRC, alla varietà di strumenti legali e politici e alla presenza di una pluralità di soggetti le cui responsabilità non sono chiaramente assegnate o coordinate.

Il coinvolgimento degli *stakeholders* è potenzialmente uno strumento importante per acquisire informazioni e considerare il contesto internazionale anche se presenta ancora forti limiti, con l'eccezione del settore del commercio dove i meccanismi di notifica esistenti all'interno dell'UE o attraverso l'OMC ne consentono un migliore utilizzo.

In relazione alle criticità evidenziate, i risultati dell'indagine suggeriscono, dunque, la necessità di investire in un maggiore sostegno alle Autorità di regolamentazione nell'attuazione dei requisiti IRC esistenti per migliorare, anche in settori diversi da quello del commercio internazionale, l'integrazione della valutazione dell'impatto normativo, il coinvolgimento delle parti interessate e la valutazione *ex post*. Inoltre, lo scambio di pratiche e strumenti derivanti dall'attività svolta a livello nazionale e dagli organismi internazionali potrebbe essere utilmente rivolta a ridurre il divario tra le procedure normative nazionali e i tentativi delle organizzazioni internazionali di sviluppare una cultura normativa comune basata su norme e standard internazionali.

L'attività dell'OCSE in materia di IRC pone un focus specifico sul settore del commercio: da ultimo, nel 2017, l'OCSE ha pubblicato il rapporto *International Regulatory Co-operation and Trade*: *Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies* (OCSE, 2017c). Il rapporto sintetizza il lavoro svolto dall'OECD Regulatory Policy Committee e dall'OECD Trade Committee relativo all'analisi dei costi commerciali delle differenze normative e alla possibilità di affrontarli attraverso la cooperazione normativa internazionale. Il problema è di estrema attualità: le differenze normative tra i sistemi giuridici possono comportare costi significativi per il commercio e i recenti negoziati commerciali internazionali (in particolare, quelli del *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP che, come noto, sono stati al centro di un acceso dibattito; si veda Wiener, Alemanno, 2015), hanno posto l'accento sulla necessità di promuovere una maggiore interoperabilità per le imprese che operano in vari Paesi con requisiti normativi molto diversi tra loro. In tale ambito, la cooperazione internazionale si pone l'obiettivo di identificare e ridurre le divergenze tra regolamentazioni che possono costituire un ostacolo al corretto funzionamento dei mercati.

I costi sul commercio derivanti dai diversi contesti normativi consistono fondamentalmente nel costo connesso al reperimento informazioni sul mercato di interesse, in quello relativo all'adeguamento dei propri prodotti alla regolazione

del Paese di destinazione e relativo alle verifiche di conformità alla regolazione. Non esistono però stime attendibili di questi costi, che variano da settore a settore: per i servizi le stime OCSE riportano un valore equiparabile all'applicazione di dazi doganali di importo compreso tra il 25% e il 75% del valore del bene. Questi costi, se in alcuni casi possono essere giustificati dalle diversità nelle condizioni di contesto e delle preferenze nazionali, possono anche essere il risultato di processi decisionali che lavorano in isolamento e di una mancanza di conoscenza e considerazione del contesto internazionale. Pertanto, alcuni di essi potrebbero essere evitati senza compromettere l'efficacia nel perseguimento degli obiettivi della norma. Una maggiore conoscenza di questi costi, anche attraverso le analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), potrebbe utilmente informare il processo decisionale. Basandosi sulle esperienze dei paesi dell'OCSE nella politica e negli scambi regolatori, il rapporto propone una definizione dei costi commerciali delle divergenze normative e analizza vari approcci per affrontarli, includendo approcci unilaterali, bilaterali e multilaterali. L'analisi evidenzia il contributo delle misure basate sulle buone pratiche normative, l'adozione di standard internazionali e l'uso di accordi transfrontalieri e commerciali, fornendo ai responsabili politici indicazioni sugli approcci di cooperazione internazionale idonei a ridurre i costi commerciali insieme a considerazioni che possono guidare la selezione di specifici orientamenti. In tal senso, il rapporto evidenzia come gli approcci multilaterali, per quanto più completi ed efficaci, sono più difficili da sviluppare e da sostenere. Gli accordi bilaterali e regionali hanno il vantaggio di essere di più rapida e semplice attuazione ma andrebbero utilizzati per rafforzare e sostenere accordi internazionali, eventualmente come passo intermedio per arrivare ad un accordo internazionale. Infatti, se non finalizzati a un coordinamento multilaterale, tali atti possono stimolare ulteriori frammentazioni o divergenze. Infine, il rapporto evidenzia l'importanza della Organizzazione mondiale del commercio come piattaforma di scambio di informazioni e suggerisce l'opportunità di rafforzarne ulteriormente il ruolo.

1.2.3. *Le istituzioni internazionali ed europee di fronte alle scienze cognitive*

L'uso dell'economia comportamentale nella definizione e nell'attuazione delle disposizioni regolamentari da parte di istituzioni governative nazionali e di Autorità indipendenti con l'obiettivo di migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche è una tendenza in crescita a livello globale. Si registra infatti un forte aumento nell'applicazione del metodo scientifico induttivo, che sta aiutando i paesi dell'OCSE a modellare politiche regolatorie basate sul comportamento effettivo e non su quello che si assume debba essere un comportamento "razionale" delle persone. Combinando le tradizionali teorie economiche con informa-

zioni sui fattori che influenzano il processo decisionale derivanti dalla psicologia, dall'economia comportamentale, dalle neuroscienze, dal comportamento organizzativo e di gruppo, le scienze comportamentali consentono di sostituire alle ipotesi alla base delle scelte "razionali" degli individui un approccio induttivo basato sull'evidenza e la sperimentazione. La precedente visione dell'economia, separata con rigidi confini dalle altre scienze sociali, ha contribuito a spiegare lo sviluppo e la crescita in termini di cambiamenti nel capitale fisico e umano, senza considerare i cambiamenti nelle persone e nelle istituzioni. Successivamente si è introdotta la possibilità di considerare anche le istituzioni una variabile endogena; le scienze comportamentali (e tra queste l'economia comportamentale) consentono di considerare anche i cambiamenti nelle persone, nei loro comportamenti e nelle loro reazioni. L'obiettivo degli economisti comportamentali non è quello di sostituire la potente teoria delle scelte razionali, ma di integrarla con teorie e modelli in grado di migliorarne la spiegazione e l'applicazione politica. Molte delle intuizioni della scienza comportamentale infatti, incorporando più dimensioni del comportamento umano, possono essere ricondotte ai primi saggi di economia – da Adam Smith, Vilfredo Pareto, J.S. Mill., Max Weber e altri.

La novità della teoria più recente consiste nella consistenza delle evidenze empiriche alla base della spiegazione dei comportamenti, attraverso studi condotti utilizzando dati oggettivi ed analisi econometriche. L'economia comportamentale è rilevante durante tutto il ciclo di regolazione. Anche nelle prime fasi in cui vengono definite le proposte regolamentari, le politiche informate comportamentali hanno ad esempio contribuito a favorire una presentazione più chiara e agevole da comprendere delle questioni o delle informazioni semplificando e migliorando così le scelte dei soggetti destinatari[3]. L'impegno nell'introduzione di politiche di tipo comportamentale, che si è riscontrato in particolare negli Stati Uniti e nel Regno Unito, si sta diffondendo in tutti i Paesi OCSE. L'OCSE nel 2017 (OCSE, 2017b) ha pubblicato i risultati della prima *survey* che analizza l'uso e la portata dell'applicazione dell'analisi comportamentale, coinvolgendo 60 istituzioni pubbliche in 23 Paesi e due organizzazioni internazionali, attingendo a una raccolta completa di oltre 100 applicazioni della stessa in tutto il mondo e in tutti i settori di *policy*, tra cui protezione dei consumatori, istruzione, energia, ambiente, finanza, salute e sicurezza, politiche del mercato del lavoro, erogazione di servizi pubblici, tasse e telecomunicazioni. Il rapporto evidenzia che l'approccio dell'economia comportamentale è accolto con favore dai governi e non trova resistenza da parte della politica né si ritiene che la carenza di risorse

[3] L'Ufficio per la protezione dei consumatori e la protezione finanziaria degli Stati Uniti ha, per esempio, semplificato la divulgazione delle informazioni per i mutui, carte di credito e prestiti agli studenti in modo che le persone possano "sapere prima di dovere".

o motivi etici possano costituire un ostacolo significativo; piuttosto difficoltà o criticità nella sua applicazione possono derivare dalle resistenze organizzative al cambiamento. Dallo studio emergono suggerimenti e raccomandazioni su come garantire che questo approccio sperimentale possa essere utilizzato con successo e in modo sostenibile come strumento di politica pubblica.

Anche la Banca mondiale ha promosso ricerche e studi volti a contribuire alle discussioni e alla diffusione dell'economia comportamentale come supporto alle politiche pubbliche. Uno studio prodotto del gruppo Macroeconomics and Growth, Development Research Group (Demeritt, Hoff, 2018) in particolare, analizza l'importanza dell'economia comportamentale, focalizzandosi sulle evoluzioni più recenti ma studiandola ed inquadrandola alla luce delle sue origini storiche, risalendo alle prospettive del XVIII e XIX secolo.

A livello europeo, il rapporto del 2016 *Behavioural Insights Applied to Policy* (Lourenço *et al.*, 2016) illustra interventi di *policy* intrapresi in 32 Stati membri che, implicitamente o esplicitamente, sono riconducibili all'analisi comportamentale, ed analizza l'evoluzione a livello istituzionale sviluppatasi grazie all'applicazione di questa analisi. In aggiunta al rapporto, sono state effettuate diverse analisi per Paese, che illustrano esempi specifici di iniziative derivanti dall'analisi comportamentale, le metodologie applicate, le principali istituzioni coinvolte e le reti e collaborazioni che si sono sviluppate su questi temi.

BOX 1.1 – Principali pubblicazioni OCSE sul tema del miglioramento della regolazione

Anno 2012
Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance

Anno 2013
International Regulatory Co-operation Addressing Global Challenges

Anno 2014
OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, OECD Publishing, Paris
Regulatory Enforcement and Inspections

Anno 2017
The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure
Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World.

Anno 2018
Regulatory Policy Outlook 2018
OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris

Anno 2019
Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris.
Delivering Better Policies Through Behavioural Insights
Closing the regulatory cycle: effective ex post evaluation for improved policy outcomes (forthcoming)
Trnka, D. and Y. Thuerer (2019), *One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries*, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 11, OECD Publishing, Paris.

1.2.4. *L'attività della Banca mondiale per favorire la* better regulation

La riforma ed il miglioramento della regolamentazione ha assunto un maggiore rilievo politico anche nei paesi in via di sviluppo. La Banca mondiale evidenzia che sistemi normativi trasparenti, coerenti e completi sono essenziali per consentire l'efficacia di interventi di riforma necessari a favorire la crescita e lo sviluppo economico e sociale.

In un interessante paper del 2010 (Banca mondiale, 2010), la Banca mondiale esamina il ruolo e la struttura delle istituzioni che si occupano di riforme regolamentari nei Paesi in via di sviluppo. Il documento passa in rassegna il dibattito teorico e la letteratura sul ruolo delle istituzioni nel facilitare una maggiore crescita economica, concentrandosi in particolare sulle Autorità indipendenti di regolamentazione e sulla loro rilevanza nello sviluppo del Paese; discute le caratteristiche principali delle istituzioni governative coinvolte nei processi di riforma, tra cui organismi di controllo normativo, comitati di alto livello e/o organismi consultivi e istituzioni *ad hoc* per le riforme normative; identifica le caratteristiche delle istituzioni identificate come *best practices* e discute le implicazioni e le lezioni apprese e per istituire e gestire tali istituzioni nei contesti dei paesi in via di sviluppo.

La Banca mondiale ha inoltre approfondito l'assetto istituzionale e l'utilizzo di strumenti di politica regolatoria in diversi Paesi in via di sviluppo (in particolare Kenya, Uganda, Ruanda e Tanzania e i paesi dell'Africa orientale e meridionale[4]), e predisposto numerose relazioni con l'intento di approfondire il quadro istituzionale e di *governance* vigente in questi Paesi, e la possibilità di promuovere o favorire forme di liberalizzazione dei mercati, l'applicazione della legge sulla concorrenza, l'apertura dei mercati al commercio e agli investimenti.

L'attività della Banca mondiale si è poi concentrata sulle misure volte a migliorare e semplificare la normativa sulle imprese e alleggerire le imprese dagli

[4] Su questi temi si veda alla pagina: *https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2181.*

oneri della regolazione. Particolarmente significativi sono gli studi volti ad approfondire e promuovere la riforma e la semplificazione della normativa sulle licenze commerciali. Il manuale *How to reform business licences* (Corthay, 2010), che fa parte di una serie di studi dedicati alle licenze commerciali fornisce in particolare una panoramica degli obiettivi, dei problemi e dei processi di riforma, sviluppando un'introduzione generale all'uso (e all'abuso) di queste licenze. Il volume intende fornire informazioni dettagliate e linee guida su come implementare progetti di riforma delle procedure di concessione delle licenze, seguendo passo dopo passo le fasi successive delle riforme.

Sempre nell'ambito delle semplificazioni per le imprese, un altro settore cui la Banca mondiale ha dedicato importanti pubblicazioni, sviluppando anche manuali e linee guida è quello relativo alla semplificazione dei controlli sulle imprese (Banca mondiale, 2006; Blanc, Leseur, 2011). Le ispezioni aziendali, che possono assumere varie forme e definizioni ("*audit*", "controlli", "visite" ecc.) sono presenti in quasi tutti i Paesi e rappresentano un meccanismo essenziale per l'applicazione di qualsiasi sistema di regolazione. La stragrande maggioranza delle ispezioni è collegata alla necessità di assicurare la corretta applicazione di funzioni statali come la legislazione fiscale, la sicurezza alimentare, la protezione dell'ambiente, la sicurezza degli edifici ecc.

Le ispezioni sono tuttavia piuttosto diverse da altre procedure normative come la registrazione, le licenze o i permessi, perché, a differenza di queste ultime, sono procedure che non necessariamente interesseranno tutte le imprese, e che comunque hanno una periodicità non sempre definita. Inoltre, il modo in cui un'ispezione ha luogo può variare notevolmente da un evento all'altro.

Questa incertezza che circonda il processo di ispezione rende più complessa l'azione di semplificazione. Per esempio, si riscontrano difficoltà specifiche nel processo di misurazione degli oneri: poiché come si è detto, è difficile definire un'ispezione "standard", per identificare e misurare gli oneri imposti dalle ispezioni è spesso necessario condurre un'indagine sulle singole imprese interessate. Inoltre, mentre in genere la semplificazione delle procedure è uno strumento efficace per migliorare l'efficacia della normativa, non è detto sia uno strumento primario per migliorare le ispezioni. Al contrario, la riforma del sistema delle ispezioni spesso implica rendere il processo più regolamentato e può comportare un appesantimento delle procedure, con l'obiettivo di ridurre la discrezionalità degli ispettori che possono portare ad abusi di potere.

Anche se in genere molti degli adempimenti legati alle licenze, permessi e altre formalità obbligatorie che le imprese devono subire possono essere ritenuti superflui, identificabili come mera "burocrazia" e potrebbero pertanto essere ridotti o eliminati, l'annullamento delle funzioni di ispezione è raramente un'opzione possibile e valida (per quanto potrebbe comunque rivelarsi utile una ridu-

zione del numero di ispezioni). La soluzione per migliorare i processi ispettivi potrebbe invece essere identificata nell'accorpamento delle Autorità ispettive, preservando tuttavia le loro funzioni.

L'OCSE ha dedicato diverse pubblicazioni interessanti all'argomento delle ispezioni, nella convinzione che il modo in cui le normative vengono implementate e applicate e il modo in cui viene garantita e promossa la conformità alle regole sono fattori determinanti per garantire il buon funzionamento di un sistema normativo. Nel 2018 l'OCSE ha pubblicato anche delle linee guida (OCSE, 2018b), sviluppate sulla base dell'analisi delle migliori pratiche OCSE del 2014 per l'applicazione e l'ispezione normativa (OCSE, 2014b), che offrono a funzionari governativi, Autorità di regolamentazione, parti interessate ed esperti uno strumento semplice per valutare il sistema di ispezione ed il modo in cui viene attuato. Nel documento viene sviluppata una lista di controllo basata su una serie di criteri finalizzati a identificare i punti di forza e di debolezza dei sistemi di ispezione, misurare le prestazioni effettive e individuare le aree da migliorare.

1.3. *L'evoluzione dell'attività dell'Unione Europea per migliorare la regolazione*

1.3.1. *La revisione del programma* Legiferare meglio

La Commissione europea ha posto al centro del suo operato la definizione delle politiche basate su dati concreti nonché il principio "legiferare meglio", rendendo la *better regulation* parte integrante delle strategie europee. L'impegno della Commissione è stato riconosciuto anche nel *Regulatory Outlook* dell'OCSE del 2018, che la annovera ai primi posti per quanto riguarda le buone pratiche di regolamentazione.

Con l'Agenda *Legiferare meglio* del 2015 (Commissione europea, 2015), la Commissione ha individuato una serie di principi e misure equilibrate per rendere più trasparente il processo di elaborazione delle politiche e della legislazione e prestare maggiore attenzione alle reazioni dei diretti interessati (principalmente, le imprese, i cittadini e le pubbliche amministrazioni) lungo tutto l'iter procedurale. Tali principi sono articolati attorno a tre grandi pilastri: a) la valutazione d'impatto – le nuove proposte sono accompagnate da valutazioni d'impatto che esaminano come realizzare gli obiettivi politici nel modo più efficiente senza imporre oneri inutili; b) "In primo luogo la valutazione": ogni revisione della regolazione vigente valuterà i margini di semplificazione e riduzione dei costi inutili sulla scorta di analisi e dei contributi delle parti interessate; c) il coinvolgimento delle parti interessate: *Legiferare meglio* si fonda sulla partecipazione attiva della società civile, sollecitando i contributi delle parti interessate in tutte le fasi del

ciclo di definizione, delle politiche tramite una gamma di strumenti di *feedback* e di attività di consultazione.

L'applicazione di questi principi ha l'obiettivo di consentire alla Commissione di raggiungere i suoi obiettivi con costi e oneri amministrativi minimi e di rispondere in maniera adeguata alle preoccupazioni espresse dai cittadini dell'UE. L'approccio era stato molto apprezzato nel *Regulatory Outlook* OCSE del 2015 ed ha ricevuto l'ampio sostegno delle parti interessate, ivi compresi il Parlamento europeo e il Consiglio. Nel 2016 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno adottato l'accordo interistituzionale *Legiferare meglio* (Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, 2016).

In linea con i principi dell'agenda *Legiferare meglio* del 2015 e le priorità strategiche indicate nelle conclusioni *Legiferare meglio per rafforzare la competitività* del Consiglio competitività (2016), che si concentrano in particolare sul ruolo della migliore regolazione per aumentare la competitività delle imprese[5], la Commissione ha proceduto nel 2017 ad una revisione organica del pacchetto di riforme che interessa tutto il ciclo di politiche avviato nel maggio 2015, concentrando la valutazione sulle modalità per perfezionare e migliorare ulteriormente il programma *Legiferare meglio* anche in relazione alla sussidiarietà e alla proporzionalità (si veda, per esempio, Commissione europea, 2017).

L'esercizio di valutazione si svolge in concomitanza con la riflessione sul futuro dell'Europa verso il 2025, tema al quale la Commissione ha dedicato un libro bianco nel marzo 2017 (Commissione europea, 2017b). La revisione ha consentito di ottenere ulteriori sviluppi del miglioramento della qualità della regolazione con particolare riferimento ai principi di favorire un più ampio dialogo con i cittadini, della valutazione sistematica, di valutazioni d'impatto di elevata qualità e promuovendo un approccio "REFIT"[6] rafforzato. In particolare:

- sono proseguiti gli sforzi volti ad accrescere la trasparenza, la legittimità e la responsabilità delle attività della Commissione, in particolare per quanto riguarda il processo di consultazione e la possibilità per le parti interessate di fornire feedback sulle proposte normative. La commissione ha sviluppa-

[5] Le conclusioni sottolineano in particolare l'importanza di una legislazione favorevole all'innovazione, della valutazione di impatto e quantificazione dei costi e dei benefici, degli obiettivi di riduzione degli oneri per le imprese e sulle PMI, si veda anche Cavalieri (2017).

[6] REFIT è il programma introdotto dalla Commissione con l'iniziativa *Legiferare meglio* al fine di assicurare che la legislazione dell'UE offra i benefici previsti ai cittadini, alle imprese e alla società, eliminando nel contempo la burocrazia e riducendo i costi, con un focus ai costi che ricadono sulle piccole medie imprese. I potenziali vantaggi e risparmi di ogni nuova proposta legislativa sono valutati tramite valutazioni d'impatto. L'impatto della legislazione dell'UE è controllato con valutazioni retrospettive durante tutto il ciclo di vita e le opinioni delle parti interessate sono raccolte tramite consultazioni anche grazie ad una specifica piattaforma, la piattaforma REFIT.

to una serie di nuovi strumenti per dialogare meglio con i cittadini e con le parti interessate e per informarli in merito ai lavori in corso. In particolare, nel 2017 è entrato in piena operatività il sito web intitolato "Contribuire al processo legislativo" che consente alle parti interessate di partecipare ad ogni fase dei lavori della Commissione durante l'intero ciclo di elaborazione delle politiche, incrementando la trasparenza;

- è stato completato un importante aggiornamento degli orientamenti (*Better regulation guidelines*, 2017) e degli strumenti (*Better regulation Toolbox*) per legiferare meglio durante l'intero ciclo di elaborazione delle politiche. Gli orientamenti definiscono i principi per la preparazione di nuove iniziative e proposte, mentre il *toolkit* fornisce suggerimenti pratici più dettagliati su come: applicare i principi generali per legiferare meglio; effettuare valutazioni d'impatto, preparare le proposte, attuarle e recepirle; monitorare l'applicazione di un intervento; svolgere valutazioni e controlli dell'adeguatezza; consultare le parti interessate; applicare metodi, modelli, analisi di costi e benefici. La funzione principale degli orientamenti e del kit di suggerimenti operativi è quella di chiarire e sfruttare i collegamenti tra le diverse fasi dell'attività di elaborazione delle politiche all'interno della Commissione e di aiutare i suoi servizi a legiferare meglio. Tuttavia, al fine di agevolare un coinvolgimento ancora maggiore di tutti i soggetti responsabili del processo di elaborazione delle politiche dell'Unione, gli orientamenti e strumenti sono a disposizione anche del Parlamento europeo, del Consiglio, degli Stati membri e di tutte le parti interessate;
- all'inizio del 2017 è stato completato l'organico del Comitato indipendente per il controllo normativo (Regulatory Scrutiny Board – RSB). Il Comitato è un organismo indipendente della Commissione che esamina e formula pareri e raccomandazioni su tutti i progetti di valutazioni d'impatto della Commissione e sui principali controlli e valutazioni dell'adeguatezza (*check-up*) della normativa esistente. Inoltre, il Comitato fornisce consulenza pratica di ordine metodologico ai servizi della Commissione. Il Comitato sta ora operando a pieno regime e di recente la sua composizione è stata integrata da tre membri indipendenti, reclutati all'esterno delle istituzioni dell'Unione europea, che si sono aggiunti ai tre membri originari (un direttore generale, che lo presiede, e tre alti funzionari della Commissione europea);
- tutte le valutazioni d'impatto e i relativi pareri del comitato sono disponibili online[7] dopo che la Commissione ha adottato la relativa proposta.

[7] Disponibili al link *http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia*

Nel 2018 il Comitato ha pubblicato un interessante rapporto che riporta i risultati di un gruppo di lavoro congiunto tra RSB, Segretariato generale della Commissione (SG) e Centro di ricerca congiunto della Commissione (Commission's Joint Research Center – JRC) (Commissione europea, 2018), sulla quantificazione delle valutazioni d'impatto e delle valutazioni della Commissione. Il Comitato aveva evidenziato nel rapporto annuale del 2016 alcune criticità nelle valutazioni quantitative d'impatto dei provvedimenti normativi della Commissione e si era impegnato nel 2017 a fare verifiche più approfondite mettendo l'analisi costi benefici tra le sue priorità. Il rapporto del 2018 parte dai risultati di questa analisi, analizzando i problemi di raccolta delle informazioni necessarie e avvalendosi del contributo del JRC per approfondire le principali metodologie di quantificazione. È in tal senso che sviluppa una tavola standard sulla quantificazione, che semplifica e sistematizza la presentazione dei costi e dei benefici dell'analisi;

- la Commissione ha migliorato il suo impegno in relazione al principio "in primo luogo la valutazione" (evaluation first) prima della revisione o dell'introduzione di normative, come dimostra il fatto che le valutazioni d'impatto sono salite nel 2017 al 70% (nel 2016 erano meno del 50%);
- è proseguito il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), con il quale la Commissione intende mantenere semplice la legislazione dell'UE, eliminare gli oneri superflui e adeguare la normativa vigente senza compromettere gli obiettivi politici. La Commissione dà seguito nei suoi programmi di lavoro annuali ai numerosi pareri su eventuali procedure di semplificazione emessi dalla piattaforma REFIT di esperti e rappresentanti nazionali. La Commissione sta, inoltre, effettuando un ampio programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficienza normativa.

In linea con uno degli elementi di fondo degli orientamenti politici presentati dal presidente Junker, che hanno permeato il lavoro della Commissione degli ultimi tre anni, ovvero l'esigenza di lasciare quanto più possibile l'attività di regolazione nelle mani degli Stati membri, la Commissione ha poi concentrato la sua attività su una migliore applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità.

Uno dei cinque scenari per illustrare il possibile volto dell'Unione nel 2025 del citato Libro bianco del marzo 2017 sul futuro dell'Europa, lo scenario 4, intitolato *Fare meno in modo più efficiente*, suggerisce proprio che l'Unione dovrebbe concentrare le proprie limitate risorse su un numero ridotto di attività per conseguire le sue priorità in modo più efficiente.

In tal senso, l'Unione europea dovrebbe agire solo nei settori in cui apporta un effettivo valore aggiunto, cessando di intervenire o riducendo l'intervento in quelli in cui viene percepita come portatrice di un valore più limitato, o incapace di rispettare le sue promesse.

Per promuovere questo principio, a novembre 2017 il Presidente ha istituito una *task force* con l'obiettivo di formulare raccomandazioni su come migliorare l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, individuare ambiti di intervento in cui l'attività potrebbe essere reindirizzata o definitivamente restituita agli Stati membri e sul modo migliore per coinvolgere le Autorità regionali e locali nella formulazione delle politiche dell'Unione e nella loro attuazione.

La *task force* ha presentato la sua relazione finale il 10 luglio 2018 (Unione europea, 2018), concludendo che sono necessarie nuove modalità operative nell'ambito della sussidiarietà e della proporzionalità in tutto il ciclo di definizione delle politiche per consentire alle Autorità locali e regionali e ai Parlamenti nazionali di dare un contributo più efficace e più attivo alla definizione delle politiche dell'UE e all'elaborazione della nuova normativa e promuovere la titolarità degli interventi dell'Unione. La *task force* suggerisce, inoltre, che l'Unione dovrebbe utilizzare in modo più efficiente le sue risorse e stabilire una gerarchia degli interventi prioritari; tuttavia conclude che in tutte le aree di attività esistenti esiste un valore aggiunto dell'azione da parte dell'Unione europea e non ritiene dunque sussistano ragioni per conferire in tutto o in parte, al livello di competenza degli Stati membri alcune attività previste dai trattati o alcuni ambiti politici. La nuova impostazione proposta prevede la valutazione più coerente della sussidiarietà e della proporzionalità da parte di tutti i livelli di governo, sulla base di una "griglia-tipo" di controllo per i due principi. Infine, la *task force* raccomanda un programma pluriennale mirato e concordato tra le tre istituzioni dell'UE, che promuova il riequilibrio dell'attività comunitaria in alcuni settori attraverso l'attuazione più efficace della normativa vigente piuttosto che la predisposizione di nuovi atti legislativi.

La Commissione ha condiviso le conclusioni della *task force* e apprezzato i suggerimenti delle parti interessate in relazione agli ambiti della legislazione e delle politiche dell'UE in cui potrebbe essere avviata la revisione dei criteri di sussidiarietà e proporzionalità, che possono essere di utile guida nel suo lavoro futuro.

Con la comunicazione del 23 ottobre 2018 (Commissione europea, 2018a), la Commissione ha quindi illustrato le modifiche che intende apportare al processo di elaborazione delle politiche a seguito delle raccomandazioni della *task force*, avviando i necessari interventi e indicando anche gli ambiti in cui dovranno intervenire altri soggetti. La Comunicazione illustra i seguenti ambiti in cui si ritiene necessario intervenire:

- promuovere un'interpretazione comune della sussidiarietà e della proporzionalità, utilizzando la griglia di valutazione anche come orienta-

mento nelle comunicazioni con i Parlamenti nazionali e sensibilizzando maggiormente il Parlamento europeo e il Consiglio, in ogni procedura legislativa, sulle reazioni degli enti locali e regionali alle sue proposte;
- consentire ai Parlamenti nazionali di esercitare un controllo più efficace, proponendosi di dare maggiore visibilità alle osservazioni contenute nei pareri motivati dei Parlamenti nazionali e fornendo eventualmente risposte aggregate alle riserve da loro sollevate, nonché indicando nelle relazioni annuali in materia di sussidiarietà e proporzionalità le proposte che hanno sollevato il maggior numero di osservazioni;
- favorire una maggiore partecipazione degli enti locali e regionali, anche attraverso una revisione dei questionari per le consultazioni pubbliche volta ad includere aspetti di interesse per gli enti locali e regionali e per le assemblee regionali;
- migliorare la valutazione e la presentazione degli impatti territoriali;
- valutare la legislazione vigente dal punto di vista della sussidiarietà anche attraverso opportune modifiche del campo di applicazione e della composizione della piattaforma REFIT per migliorare la sua capacità di affrontare aspetti quali la sussidiarietà, la proporzionalità, l'eccesso di norme in un dato ambito, e il ruolo degli enti locali e regionali nell'attuazione della legislazione UE, per il quale si propone di includere tra i soggetti destinatari della consultazione rappresentanti di enti locali e regionali, valutando inoltre l'opportunità di rafforzarne il legame con il lavoro e le reti del Comitato delle regioni.

Le modalità di intervento nell'ambito della valutazione del programma *Legiferare meglio* verranno poi definite più nel dettaglio nella prima metà del 2019, sulla base delle indicazioni pervenute dalla consultazione di tutti i soggetti interessati.

La collaborazione di ogni singolo Stato membro e la condivisione da parte di tutti di una cultura della "valutazione" dell'atto legislativo, rappresentano presupposti imprescindibili per la realizzazione degli obiettivi posti dalla Commissione in tema di "migliore regolamentazione".

1.3.2. *Il ruolo del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione nelle analisi d'impatto e il nuovo accordo interistituzionale*

A conclusione del percorso politico-istituzionale avviato con l'agenda *Legiferare meglio*, nel 2016 i presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea hanno firmato un nuovo accordo interistituzionale (Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, 2016). La Commissione aveva, infatti, indicato tra le sue

priorità strategiche l'adozione di un nuovo accordo, volto a superare il precedente adottato nel 2003 (Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, 2013) – le cui previsioni erano state in gran parte disattese – e renderlo adeguato al nuovo quadro normativo introdotto con il trattato di Lisbona. Il nuovo accordo attribuisce un ruolo strategico alle valutazioni d'impatto nel processo decisionale europeo ai fini del miglioramento della qualità della legislazione dell'Unione e chiarisce, prima di tutto, la funzione delle valutazioni d'impatto, precisandone al tempo stesso i limiti: le valutazioni d'impatto sono infatti uno strumento inteso a fornire alle tre istituzioni un ausilio per compiere scelte consapevoli e fondate su elementi e considerazioni oggettive e favorire il miglioramento della qualità della legislazione dell'Unione, ma non sostituisce le decisioni politiche e non deve ritardare indebitamente l'iter legislativo, né limitare i co-legislatori nell'eventuale proposta di modifiche.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito la funzione dell'analisi d'impatto nel processo decisionale europeo affermando[8] che gli studi sulla valutazione di impatto realizzati dalla Commissione non vincolano né il Consiglio, né il Parlamento, i quali sono legittimati, nell'ambito della procedura legislativa, ad apportare modifiche alle proposte legislative. Allo stesso tempo, tuttavia, la Corte ha precisato che le istituzioni dell'Unione sono tenute a dimostrare che l'atto è stato adottato attraverso un effettivo esercizio del loro potere discrezionale, così presupponendo la necessità di tenere conto dei risultati della valutazione d'impatto e della valutazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze rilevanti della fattispecie che l'atto mira a disciplinare (Di Giambattista, 2018).

Nel complesso, il nuovo accordo interistituzionale appare pienamente coerente con l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea anche in relazione ad alcune modifiche apportate all'accordo proposto dalla Commissione, con le quali Parlamento europeo e Consiglio hanno anche ribadito il carattere strettamente politico del processo decisionale europeo, i cui tempi e contenuti non devono essere condizionati da valutazioni tecniche e scientifiche[9].

[8] Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 8 luglio 2010, causa C-343/09, Afton Chemical Limited, punto 29 ss.; cfr. anche Conclusioni dell'Avvocato Generale Niilo Jääskinen presentate il 20 novembre 2014, causa C 507/13, Regno Unito contro Parlamento e Consiglio dell'Unione europea, punto 94 ss.

[9] Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 8 luglio 2010, causa C343/09, *Afton Chemical Limited*, punto 29 ss.; cfr. anche Conclusioni dell'Avvocato Generale Niilo Jäskinen presentate il 20 novembre 2014, causa C 507/13, Regno Unito contro Parlamento e Consiglio dell'Unione europea, punto 94 ss. e Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, presentate il 23 dicembre 2015, causa C-477/14, Pillbox 38 (UK) Limited, punto 68 ss. Si veda anche Di Giambattista (2016).

L'accordo mira in generale a favorire la cooperazione tra le tre istituzioni durante il processo di produzione e attuazione del diritto dell'Unione, osservando i principi della legittimità democratica, della sussidiarietà, della proporzionalità e della certezza del diritto (Morettini, 2016). In particolare, mira a rafforzare lo strumento delle valutazioni d'impatto e a promuoverne l'utilizzo, senza alterare l'equilibrio istituzionale e la configurazione dell'iter legislativo, e contiene importanti indicazioni in tema di contenuti e metodologie. Le valutazioni d'impatto considerano, ove possibile, anche il costo di non intraprendere alcuna azione a livello europeo e l'impatto di questa inerzia sulla competitività, nonché gli oneri amministrativi delle varie opzioni, con particolare attenzione alle PMI ("pensare anzitutto in piccolo"), agli aspetti digitali e all'impatto territoriale. L'accordo chiarisce l'ambito di applicazione e le modalità di svolgimento delle valutazioni d'impatto, precisando i ruoli e gli obblighi delle tre istituzioni interessate. L'ambito di applicazione è esteso a tutte le iniziative legislative e non legislative, agli atti delegati e alle misure di esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Il Parlamento e il Consiglio, tengono pienamente conto nell'esame delle proposte legislative delle valutazioni d'impatto della Commissione, presentate in modo da facilitare l'esame delle scelte e, se lo ritengono opportuno e necessario per l'iter legislativo, possono effettuare valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche "sostanziali" che hanno apportato alla proposta della Commissione. Le due istituzioni, come anticipato, nella versione finale dell'accordo hanno frenato il tentativo della Commissione di imporre l'obbligo di esercizio delle analisi di impatto anche ai co-legislatori nel caso di "modifiche sostanziali" apportate alla proposta e sono riuscite ad introdurre alcune condizioni oggettive e soggettive nel testo dell'accordo, che consentono di fatto a Parlamento e al Consiglio di sfuggire all'obbligo di valutazione, ridimensionando quindi la portata della proposta della Commissione. In sede di esame in fase ascendente dell'atto, la 14° Commissione permanente del Senato italiano ha condiviso l'esclusione dell'automatica estensione dell'analisi di impatto a ogni proposta emendativa rilevante in quanto, a suo avviso, questo priverebbe il legislatore europeo del margine negoziale per arrivare ai compromessi, necessariamente di natura politica che si rendessero necessari (e che quindi potrebbero discostare le scelte finali da quelle su cui avrebbe orientato l'analisi di impatto che ha natura tecnica). la Commissione del Senato ha inoltre ritenuto che tale estensione rischierebbe di provocare un allungamento dei tempi del processo legislativo, finendo per marginalizzare l'azione dei Parlamenti nazionali che, come quello italiano, tendono a pronunciarsi nelle primissime fasi del processo. Sempre la 14° Commissione suggerisce piuttosto di migliorare il ruolo di raccordo svolto dai Parlamenti nazionali attraverso il dialogo politico, anche attribuendo ad essi un ruolo nelle valutazioni di impatto *ex ante* ed *ex post*.

In base all'accordo, nel processo interno relativo alla valutazione d'impatto la Commissione europea è tenuta a svolgere consultazioni quanto più ampie possibili. Il Comitato per il controllo normativo della Commissione svolge un controllo obiettivo sulla qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione stessa. Le tre istituzioni cooperano regolarmente, scambiandosi informazioni sulle migliori prassi e metodologie relative alle valutazioni d'impatto, al fine di migliorare ulteriormente il proprio approccio nonché la coerenza dell'attività di valutazione d'impatto nel suo insieme. La valutazione d'impatto iniziale della Commissione e gli eventuali lavori supplementari condotti dalle istituzioni nel corso dell'iter legislativo sono resi pubblici entro la fine dell'iter stesso e, considerati complessivamente, possono essere utilizzati come base di valutazione.

Sul tema della valutazione *ex post*, l'accordo interistituzionale ribadisce l'importanza di organizzare lavori di valutazione dell'efficacia della legislazione dell'Unione, comprese le consultazioni del pubblico e dei portatori di interesse, nel modo più coerente possibile. Nel contesto del ciclo legislativo, le valutazioni in termini di efficienza, efficacia, pertinenza, coerenza e valore aggiunto della legislazione e delle politiche vigenti devono essere utilizzate come base per la valutazione d'impatto delle opzioni per l'azione ulteriore. Le tre istituzioni concordano sull'importanza di cooperare in modo più strutturato per valutare l'applicazione e l'efficacia del diritto dell'Unione in vista del suo miglioramento mediante la futura legislazione.

In materia di semplificazione, le tre istituzioni si impegnano a promuovere gli strumenti normativi più efficienti, al fine di aggiornare e semplificare la legislazione e di evitare l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi per i cittadini, le amministrazioni e le imprese (incluse le piccole e medie imprese). La Commissione presenterà ogni anno, come contributo al programma REFIT, una panoramica sui risultati degli sforzi per ridurre gli oneri, quantificando ove possibile i risultati ottenuti per le singole iniziative. In conclusione, le istituzioni europee si ripropongono, attraverso l'accordo, di attuare un processo decisionale più coerente, aperto, trasparente, efficace ed efficiente, venendo incontro alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

1.4. *La partecipazione delle Autorità indipendenti ai tavoli e alle attività in ambito internazionale e le principali tematiche di regolazione affrontate nell'ultimo biennio*

Come evidenziato anche nel rapporto OCSE citato nel paragrafo 1.2 (OCSE 2017, *The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure*), la cooperazione internazionale delle Autorità di regolazione indipendenti è fon-

damentale per consentire lo scambio di informazioni ed esperienze al fine di migliorare la regolazione dei diversi settori regolati, guidare l'evoluzione del quadro normativo dei diversi Paesi e delle norme, linee guida o definizione di standard a livello sovranazionale, e per garantire una regolazione omogenea in settori di mercato che hanno ormai assunto una dimensione globale.

Come si avrà modo di approfondire nel seguito, la cooperazione internazionale si sta intensificando in tutti i settori oggetto di regolazione e vigilanza di Autorità amministrative indipendenti (energia, telecomunicazioni, trasporti, idrico, istituti di vigilanza dei mercati bancari, finanziari e assicurativi ecc.), sia attraverso la partecipazione delle Autorità ad organismi, comitati, gruppi di lavoro o tavoli tematici, sia attraverso rapporti bilaterali tra Autorità di diversi Paesi, compresi quelli in via di sviluppo o non facenti ancora parte dell'Unione europea. Molte delle Autorità italiane rivestono ruoli anche apicali all'interno di alcune organizzazioni internazionali ed europee o guidano gruppi di lavoro tematici promossi da tali organismi.

1.4.1. *ARERA*

Tra le Autorità di regolazione nazionali, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) svolge, da molti anni, un'intensa attività di cooperazione con regolatori di altri Paesi europei ed extraeuropei. Negli ultimi anni tale attività si è estesa, parallelamente all'acquisizione da parte dell'Autorità di nuove competenze settoriali, anche nel settore idrico (in prospettiva si aggiungerà il settore dei rifiuti sui cui le competenze sono state acquisite solo di recente).

Con riferimento al settore dell'energia, nel 2017, l'ARERA ha accresciuto il proprio impegno a livello internazionale, rafforzando l'attività di dialogo e di cooperazione istituzionale a livello multilaterale e bilaterale e collaborando con le istituzioni europee e internazionali per contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono o rallentano la condivisione di regole comuni in campo energetico. In collaborazione con gli altri regolatori europei, l'Autorità è impegnata a contribuire alla promozione di un mercato europeo dell'energia integrato, competitivo ed efficiente, in linea con gli obiettivi del *Terzo pacchetto energia,* attraverso la definizione di regole trasparenti ed efficaci. La collaborazione avviene sia in ambito multilaterale, attraverso l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), il Consiglio europeo dei regolatori dell'energia (CEER) e le piattaforme regionali previste dai nuovi regolamenti europei per il mercato elettrico, che attraverso incontri bilaterali su tematiche di comune interesse.

A novembre 2017 l'ACER ha nominato i nuovi vertici del Comitato dei regolatori (che riunisce i rappresentanti dei 28 regolatori nazionali), eleggendo a

vice-presidente un componente dell'Autorità di regolazione italiana. Negli ultimi due anni, l'Autorità ha proseguito attivamente la propria attività in seno all'ACER, spesso assumendo ruoli trainanti nei gruppi di lavoro cui è affidata la predisposizione dei diversi dossier nella responsabilità dell'agenzia. In particolare, l'Autorità ha avuto un ruolo importante nella definizione del nuovo quadro regolatorio di riferimento per la creazione del mercato unico europeo per il settore.

Il CEER, l'associazione indipendente delle Autorità nazionali di regolazione energetica, raggruppa tra i suoi membri non solo i rappresentanti dei paesi dell'Unione europea (esclusa la Slovacchia), ma anche quelli di Norvegia, Islanda e, in qualità di osservatori, di Svizzera, Montenegro, Repubblica di Macedonia del Nord, Kosovo, Moldavia, Bosnia ed Erzegovina cui, nel corso del 2017, si è aggiunto anche il regolatore della Georgia. Anche il CEER nel novembre del 2017 ha rinnovato i propri organi di vertice oltre alla struttura dei propri gruppi di lavoro e la rappresentante del regolatore italiano (già attiva in ACER) è stata nominata a capo del gruppo di lavoro sul gas naturale. Per mantenere il proprio ruolo guida nel promuovere una regolazione efficace, capace di adattarsi anche in un contesto in forte cambiamento qual è il settore energetico europeo, il CEER ha sviluppato nel corso del 2018 la nuova strategia delle "3D": Digitalizzazione, Decarbonizzazione e Regolazione Dinamica, con l'intento di diffondere le migliori pratiche regolatorie, anche al di fuori dei confini dell'Unione europea. Nel corso del 2017, l'attività dell'associazione si è focalizzata sulla proposta legislativa della Commissione in tema di energia pulita (*Clean Energy Package*).

Nel 2017 il network European Water Regulators (WAREG), operativo dal 2014 per favorire la cooperazione internazionale nel settore idrico, si è costituito come associazione no-profit di diritto italiano con sede presso l'Autorità. Nello stesso anno è stato firmato lo Statuto associativo di WAREG e l'Autorità italiana è stata eletta presidente del *network* per il biennio 2017-2019. Il WAREG conta ad oggi 302 membri e si avvale di una struttura organizzativa propria, funzionante attraverso la partecipazione volontaria. Nel corso del 2017 l'Autorità, in qualità di presidente WAREG, ha partecipato ad alcuni incontri istituzionali organizzati dalla DG *Environment* della Commissione europea, al fine di presentare i più recenti rapporti elaborati da WAREG in merito alla sostenibilità economica dei servizi idrici a favore dei consumatori, ad alcuni indicatori comuni di efficienza idrica in uso in Europa, e alle principali barriere agli investimenti registrate dai membri WAREG nei loro rispettivi stati. Nel 2017 è stato adottato il rapporto *Analysis of Water Efficiency KPIs in WAREG Member Countries* (WAREG, 2017). Inoltre, su richiesta formale da parte della DG *Environment* della Commissione europea, il WAREG ha effettuato una stima del fabbisogno di investimenti in Europa nel decennio 2017-2027, che è risultato

pari a circa 200 miliardi di euro per quanto riguarda i Paesi partecipanti, evidenziando, nell'analisi, anche le principali aree di criticità in tutti i Paesi membri WAREG. Il programma di attività di WAREG per il 2018 si è focalizzato su tre tematiche: consolidamento della *governance* interna; analisi dell'impatto della regolazione sui livelli d'investimento in infrastrutture idriche e sui consumatori; rafforzamento delle relazioni con le istituzioni europee e internazionali e con gli *stakeholders* europei. L'Autorità ha partecipato alla riunione del gruppo informale di esperti sulla direttiva acque potabili 98/83/EC.

Nell'ambito della cooperazione con i Paesi europei rileva anche la gestione dei rapporti con la Svizzera che, seppure non facente parte dell'Unione europea, riveste per la sua posizione geografica un ruolo importante, sia per le transazioni di mercato, sia per quanto riguarda la sicurezza dell'esercizio.

L'Autorità ha inoltre promosso rapporti ed iniziative con altri Paesi non europei; in particolare, anche nella scia della nuova spinta europea a favore dell'integrazione energetica dei Balcani occidentali, ha rafforzato le azioni tese a rafforzare il proprio ruolo di regolatore di riferimento nella regione dei Balcani e nel bacino del Mediterraneo, che rappresentano, anche grazie ai nuovi investimenti in infrastrutture energetiche previsti nei prossimi anni, aree geografiche di primaria importanza per il sistema energetico italiano. Nell'ambito del processo di Berlino (Western Balkans 6 - WB6), promosso dalla cancelliera tedesca Angela Merkel per favorire il futuro allargamento dell'Unione europea ai Paesi della regione balcanica, i Paesi coinvolti hanno concordato alcune *soft measures* da porre in essere per favorire lo sviluppo del mercato regionale, che prevedono la rimozione delle barriere legislative e regolatorie e il rafforzamento delle strutture istituzionali esistenti per il funzionamento del mercato, in linea con i principi dell'*acquis communutaire*.

L'Autorità ha approvato nel 2017 la propria partecipazione al progetto KEP (*Know Exchange Programme*) – CEI (*Central European Initiative – Support for Strengthening Energy Regulatory Authorities in the Western Balkans*), che si focalizzerà sul trasferimento di conoscenze alle Autorità di regolazione albanese, montenegrina e serba. L'Autorità si occuperà del coordinamento delle attività del progetto, con il Segretariato tecnico di InCE[10] e, in collaborazione con GME e Terna, implementerà le attività di *capacity building*. Tutte le attività del progetto mirano a favorire la creazione di un mercato elettrico regionale e la sua integrazione con il mercato unico, sviluppando le opportune capacità tecniche relative al processo di integrazione e al funzionamento dei mercati elettrici e favorendo l'implementazione di meccanismi di *market-coupling* nei Paesi dell'area dei Balcani.

[10] Si tratta di un forum intergovernativo di cooperazione regionale che rappresenta per i Paesi aderenti non europei e appartenenti all'area balcanica.

Inoltre, nel corso del 2017, l'Autorità ha mantenuto costante il proprio impegno internazionale nell'ambito del bacino del Mediterraneo, in particolare attraverso il Mediterranean Energy Regulators (MEDREG), di cui è fondatrice e promotrice.

È proseguito inoltre l'impegno dell'Autorità in ambito OCSE, all'interno del Network of Economic Regulators (NER), forum che promuove il dialogo tra le Autorità dei Paesi membri e gli osservatori dell'OCSE, che hanno la responsabilità di regolazione economica in molteplici settori tra cui dell'acqua, delle comunicazioni, dei trasporti ecc., e della *Water Governance Initiative* – WGI, la piattaforma tecnica per *stakeholders* del settore idrico, che permette lo scambio di conoscenze, esperienze e buone pratiche della *governance* del settore tra i Paesi membri e gli osservatori dell'OCSE. Nel 2017 l'Autorità è stata confermata membro del *board* del NER, che ha concentrato la propria attività sulla revisione della *governance* dei regolatori, ma anche sull'aggiornamento degli indicatori della regolazione (*OECD Product Market Regulation Indicators*) con cui vengono misurati i processi regolatori.

L'Autorità ha partecipato al forum *Water Governance Initiative* (WGI) nel 2017, il cui tema principale ha riguardato la revisione degli indicatori di *governance*, quali strumento di autovalutazione utilizzabile dai singoli governi in relazione al rispetto dei principi di buona *governance* già approvati dall'OCSE[11], applicabili anche ai processi decisionali delle Autorità di regolazione. Un componente del Collegio dell'Autorità è stato inoltre nominato membro del Consiglio strategico (Strategic Council) e del Comitato di programmazione (Programme Committee) di International Water Association (IWA).

L'Autorità ha preso parte, sempre nel 2017, al quarto *Forum internazionale dei regolatori dei servizi idrici*, sull'implementazione degli obiettivi ONU per uno sviluppo sostenibile, e al *World Water Forum* che si è svolto nel mese di marzo 2018 a Brasilia, organizzato dal Consiglio mondiale dell'acqua, nel quale ha illustrato il modello di regolazione italiano, teso a rafforzare gli investimenti, a migliorare la qualità dei servizi e a garantire l'accesso universale ai servizi idrici, anche attraverso il riconoscimento di un'agevolazione alle famiglie in condizioni di disagio economico.

Con riferimento alle relazioni bilaterali, l'Autorità ha intrattenuto rapporti con Cile, riguardo al dispacciamento di elettricità, con la Turchia, per illustrare l'organizzazione dei servizi idrici in Italia e le competenze del regolatore italiano, con la Georgia, in materia di regolazione tariffaria dei servizi idrici in Italia e, in particolare, la metodologia tariffaria attraverso gli schemi di regolazione.

[11] I principi della buona *governance* sono rintracciabili all'indirizzo *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf*.

Sempre per far conoscere le funzioni di regolazione tariffaria dei servizi idrici in Italia ha avuto contatti con la Repubblica di Macedonia, e nel 2018 con una delegazione del Ministero dell'ambiente del governo federale del Brasile, per illustrare l'organizzazione del servizio idrico integrato sul territorio italiano e le modalità di affidamento di tale servizio agli operatori.

L'Autorità ha anche intrapreso alcune iniziative in materia di AIR. Nel 2017 è stata pubblicata nel sito web dell'Autorità una pagina dedicata agli strumenti, anche di *accountability*, di cui l'Autorità dispone per valorizzare l'ampia strumentazione messa in campo dall'Autorità ed agevolare il pubblico a rintracciare nel sito web istituzionale tutti i documenti che riguardano l'AIR. Nello stesso anno sono stati, inoltre, adottati i seguenti provvedimenti: il documento per la consultazione 21 settembre 2017 (645/2017), in tema di resilienza delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, con il quale l'Autorità ha illustrato i propri orientamenti presentando diverse ipotesi di regolazione, alcune delle quali sviluppate secondo la metodologia di analisi di impatto della regolazione; la delibera 758/2017, mediante la quale l'Autorità ha deciso di riunire in un unico procedimento la razionalizzazione complessiva della disciplina in materia di connessione alle reti delle varie tipologie di utenza e la revisione dei criteri di allocazione tra loro dei costi di rete nonché di sottoporre gli aspetti più rilevanti di tale procedimento all'applicazione della metodologia AIR. Inoltre, fra le attività dell'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento, viene anche implementata, in modo sistematico e permanente la funzione di VIR.

1.4.2. *ART*

Nel settore dei trasporti e della mobilità, la crescente globalizzazione dell'industria comporta una maggiore esigenza di coordinamento ed armonizzazione delle politiche, accrescendo l'utilità e la rilevanza della cooperazione internazionale. Tuttavia, questa dimensione delle attività istituzionali risulta, nell'ambito della mobilità, assai meno sviluppata che in altri settori delle *public utilities*.

L'ART dedica una parte significativa delle proprie attività alle iniziative di cooperazione europea e internazionale nelle quali condivide esperienze, prassi e metodologie ed ha incrementato, negli ultimi due anni la propria presenza nelle sedi istituzionali nazionali e internazionali rilevanti.

Negli ultimi anni è proseguita l'attività dedicata al consolidamento delle metodologie: il metodo della concorrenza per confronto, introdotto dapprima nel settore autostradale, si sta estendendo ad ambiti ulteriori di applicazione; sta inoltre proseguendo lo sviluppo delle metodologie delle valutazioni di impatto della regolazione.

L'ART partecipa attivamente ai lavori dei fori internazionali rilevanti, soprattutto nelle sedi delle Nazioni Unite e dell'OCSE nonché, per le materie oggetto di armonizzazione (quelle dell'accesso alle infrastrutture aeroportuali, l'intero ambito ferroviario e la tutela dei diritti dei passeggeri), ai network operanti in ambito UE. Il presidente dell'ART è membro del *bureau* del NER. L'ART partecipa inoltre, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ad alcuni gruppi di lavoro intergovernativi sia a livello di Commissione (es. SERAC), che di Consiglio (es. gruppo Trasporti, in riferimento alla proposta di revisione del regolamento 1371/2007).

A livello nazionale, l'Autorità ha assicurato il proprio contributo all'esame in fase ascendente delle proposte legislative della Commissione europea (in particolare, in fase di primo esame del "pacchetto mobilità") attraverso la partecipazione ad audizioni dinanzi alle competenti commissioni parlamentari.

L'Autorità è molto impegnata nelle attività dell'IRG-Rail, un network multilaterale che riunisce 31 regolatori europei (tra cui Paesi non appartenenti all'UE) del settore ferroviario. Il presidente dell'Autorità è stato eletto *chair* dell'IRG-Rail per l'anno 2018, assumendo la conseguente responsabilità di coordinare le attività; inoltre diversi rappresentanti degli uffici dell'ART sono delegati a partecipare o presiedere ai lavori dei gruppi tematici. I lavori IRG-Rail sono stati particolarmente pressanti nell'ultimo anno, in vista della prossimità della scadenza del termine previsto per il recepimento nell'ordinamento nazionale del IV pacchetto ferroviario[12].

L'esperienza italiana di regolazione nel settore dei trasporti, ovvero la previsione di un regolatore indipendente e con approccio multimodale prefigurata dal legislatore del 2011, è stata presentata come una *best practice* nel rapporto 2018 dell'United Nations Economic Commission for Europe (UNECE, 2018) sulla base di un confronto tra gli approcci di vari Paesi europei ed extraeuropei nella istituzione dei rispettivi organismi di regolazione nel settore ferroviario.

1.4.3. *AGCOM*

Anche l'AGCOM ha, negli ultimi due anni, confermato e potenziato il proprio impegno in ambito internazionale. Particolarmente intensa è risultata negli ultimi anni l'attività in ambito europeo, considerato che nel periodo più recente sono entrati nel vivo del dibattito legislativo i processi di riforma avviati nel 2016

[12] In Italia il 22 dicembre 2018 è stato pubblicato il decreto legislativo 136/2018 di recepimento della direttiva UE 2016/2370, che completa la liberalizzazione del trasporto ferroviario passeggeri, rafforza l'indipendenza dei gestori della rete, con specifico riferimento alle imprese integrate verticalmente, e rafforza i poteri di controllo dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

dalla Commissione europea. In questo ambito, il nostro Paese, anche attraverso il ruolo dell'Autorità, ha occupato un ruolo attivo nell'attuazione del progetto composito e ambizioso della *Strategia per il mercato unico digitale* (Commissione europea, 2015a), strategia con la quale le istituzioni europee, identificando i processi di digitalizzazione quale leva per il rilancio economico e sociale dell'Europa, si pongono l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli al pieno dispiegarsi di infrastrutture ad elevatissima capacità che possano sostenere una dinamica domanda di servizi digitali. Nello stesso periodo è entrato nel vivo anche l'iter legislativo che ha portato alla riforma della normativa relativa al trattamento dei dati personali e alla protezione della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche[13].

Per quanto concerne il settore delle comunicazioni elettroniche, il 2018 è stato caratterizzato dall'esame delle proposte legislative per un codice europeo delle comunicazioni elettroniche e un nuovo regolamento per l'aggiornamento del mandato Body of European Regulators for Electronic Communication (BEREC). La partecipazione attiva a tutte le attività del BEREC ha continuato a rappresentare una priorità per l'Autorità, andando anche oltre il mero adempimento dell'obbligo legislativo europeo. La linea di lavoro più rilevante ha riguardato il processo di riforma del disegno istituzionale del settore delle comunicazioni elettroniche, ed in particolare la discussione sulle competenze da demandare alle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) indipendenti. Mentre la proposta della Commissione europea individuava nelle Autorità nazionali il fulcro della regolamentazione del futuro, in un'ottica di promozione dell'armonizzazione regolamentare in Europa, gli sviluppi del dibattito in seno al Consiglio UE hanno evidenziato il rischio di un forte ridimensionamento della proposta della Commissione, con potenziali pesanti ricadute negative sulle attività delle ANR, le competenze e l'efficacia d'azione a livello nazionale nonché sul ruolo degli strumenti di cooperazione regolamentare in ambito europeo. L'Autorità, in linea con il punto di vista espresso collettivamente dalle ANR europee attraverso il BEREC, si è fortemente impegnata nel sostenere la proposta della Commissione europea presso tutte le sedi istituzionali coinvolte nel processo legislativo europeo. Tuttavia, nella sua formulazione definitiva, il nuovo codice

[13] Il 25 maggio 2018 è entrati in vigore il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (cosiddetto *GDPR*). Il regolamento europeo è stato recepito con il decreto legislativo 101/2018 che, con il decreto legislativo 51/2018, con il quale l'ordinamento italiano ha attuato la direttiva 2016/680, ha portato al completo recepimento del cosiddetto *pacchetto protezione dati dell'Unione europea*.

lascia ampia discrezionalità agli Stati membri nell'allocazione delle competenze settoriali, circostanza che potrebbe comportare, in sede di trasposizione, rischi di frammentazione delle prerogative delle ANR indipendenti, potenzialmente dannosi ai fini del consolidamento del mercato interno. L'AGCOM ha presieduto, insieme all'Autorità ungherese NMHH, il gruppo di lavoro *Regulatory Framework*, responsabile della definizione di documenti di posizionamento del BEREC rispetto alle proposte legislative settoriali ed ha confermato, unico tra i regolatori europei, il proprio ruolo di coordinamento di altri due rilevanti gruppi di lavoro BEREC, dedicati ai temi *Regulatory Accounting* e *Remedies*. L'Autorità nel contempo ha proseguito nel presidio di tutte le linee di attività pianificate dai programmi di lavoro 2017 e 2018, garantendo la partecipazione attiva di propri esperti a numerosi progetti su diverse tematiche[14], impegno che ha consentito non solo di portare specificità nazionali nel processo ascendente di formazione della normativa, ma anche di porre le basi per una più efficace azione nel processo discendente. L'Autorità ha avuto un ruolo attivo anche nella definizione della nuova strategia di medio termine del BEREC relativa al periodo 2018-2020. L'Autorità ha inoltre partecipato ai vari tavoli tecnici istituiti in ambito nazionale finalizzati alla definizione della posizione nazionale sui temi di volta in volta in discussione presso il Consiglio dell'Unione e ha infine assicurato il proprio contributo ai comitati governativi settoriali integrando la composizione delle delegazioni nazionali, nonché ai vari comitati regolamentari europei[15]

Nel settore audiovisivo, l'Autorità ha confermato l'impegno in ambito European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA), l'organismo consultivo della Commissione europea istituito nel 2014 per favorire lo scambio di *best practices* tra i regolatori settoriali dei Paesi UE e sostenere la Commissione europea nelle attività connesse all'attuazione nazionale del quadro regolamentare europeo di settore, assumendo anche la presidenza del gruppo di lavoro *Futureproofing ERGA*, finalizzato alla stesura di nuove regole di procedura interne dell'ERGA. Con riferimento ai servizi postali, nel corso del 2017 l'Autorità, nella persona del presidente, ha ricoperto l'incarico annuale di presidenza

[14] Si segnala, in particolare, l'impegno sull'attuazione nazionale delle disposizioni in materia di neutralità della rete recate dal regolamento *Telecom Single Market (TSM)*, le numerose attività in tema di *roaming mobile* internazionale, il parere BEREC relativo alla proposta di nuove linee guida della Commissione europea in tema di significativo potere di mercato (SMP).

[15] Ad esempio, il comitato Comunicazioni e il comitato Radio Spettro (Radio Spectrum Committee – RSC). A livello europeo, il Radio Spectrum Policy Group (RSPG) e il comitato CEPT. La partecipazione al gruppo RSPG si è concretizzata principalmente nella predisposizione di un'*opinion* sul 5G, nel posizionamento in merito alla proposta di nuovo codice europeo delle comunicazioni elettroniche, nella collaborazione alla costruzione della piattaforma di *peer collaboration* sul sistema CIRCA della Commissione europea.

del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERG-P), assumendo la responsabilità di coordinare le attività del gruppo sia sotto il profilo tecnico (ai fini della realizzazione del programma di lavoro annuale), sia sotto il profilo della rappresentanza istituzionale. L'Autorità è stata inoltre confermata nell'incarico di co-presidenza del gruppo di lavoro sulla regolamentazione del servizio universale. Nel 2018, le attività dell'ERG-P si sono focalizzate sull'entrata in vigore del regolamento sui servizi di consegna transfrontalieri e sulle riflessioni prospettiche in vista dell'annunciata proposta di revisione della direttiva sui servizi postali, prevista per il 2019.

Nel 2018 si è anche rafforzato l'impegno dell'Autorità in attività di cooperazione regolamentare internazionale, sia mediante iniziative bilaterali, sia attraverso la partecipazione a organismi e piattaforme di regolatori di settore. Nel maggio del 2017 si è concluso il progetto di gemellaggio con il regolatore tunisino delle comunicazioni elettroniche, la Instance Nationale Des Télécommunications (INT), che ha raggiunto tutti gli obiettivi fissati, tra cui l'introduzione della portabilità del numero in Tunisia, la proposta di legge per la liberalizzazione del settore postale, la definizione di procedure per le analisi di mercato e il rilascio di una serie di raccomandazioni per l'aggiornamento del quadro regolamentare settoriale tunisino. Nel settembre 2017 l'Autorità si è aggiudicata un progetto di gemellaggio con il Ministero delle comunicazioni del Marocco, avente per oggetto le nuove sfide del settore audiovisivo, e ha avviato altri due progetti di gemellaggio, in Israele e in Azerbaijan, riguardanti rispettivamente tematiche relative alle telecomunicazioni e alla proprietà intellettuale. Nel solco del rafforzamento dei rapporti bilaterali, l'Autorità ha sottoscritto due *Memorandum of Understanding*: uno con il regolatore dell'audiovisivo del Libano National Council for the Audiovisual (CNA) (18 settembre 2017), l'altro con l'Agency for Electronic Communications and Postal Services del Montenegro (EKIP) (29 marzo 2018). Nell'ambito della cooperazione multilaterale, nella quale l'Autorità crede molto, l'AGCOM, nella persona del presidente Angelo Marcello Cardani, ha presieduto nel 2017 il Gruppo dei regolatori delle comunicazioni elettroniche nell'area del Mediterraneo (EMERG) che ha l'obiettivo di armonizzare le *policy* regolamentari di settore dei Paesi membri con le migliori pratiche europee, rilanciando le attività del gruppo mediante un intenso programma di lavoro.

L'Autorità ha inoltre partecipato alle attività dell'European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) (una delle principali reti di regolatori dell'audiovisivo) del Mediterranean Regulators' Network of the Audiovisual (la rete di regolatori dell'audiovisivo dell'area mediterranea ReseauMed e di Regulatel (gruppo di regolatori delle telecomunicazioni dell'America Latina). In occasione delle recenti elezioni politiche del 4 marzo 2018 ha partecipato ad una serie

di impegni di carattere extra-nazionale, conseguenti alle attività di monitoraggio del processo elettorale svolte dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE).

1.4.4. *ANAC*

La lotta alla corruzione dell'ordinamento italiano è stata profondamente ispirata dalla ratifica di importanti convenzioni internazionali, nonché dalla partecipazione a contesti istituzionali di cooperazione intergovernativa. Un importante contributo al conseguimento delle finalità dell'ANAC proviene dalla collaborazione con i paritetici organi stranieri e dalla la partecipazione a "tavoli" internazionali di cooperazione intergovernativa produttivi di *soft law* e nell'attuazione di numerosi cicli di *peer review*, in sede di Nazioni Unite, OCSE e Consiglio d'Europa. L'Autorità promuove, inoltre, una condivisione e uno scambio di informazioni, dati, metodologie e pratiche di prevenzione della corruzione con omologhe Autorità di altri Stati.

L'ANAC partecipa alle attività dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, essendo stata accreditata dal 2014, ai sensi della convenzione di Merida o UNCAC, nella Directory dell'United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) come Autorità nazionale indipendente per il contrasto alla corruzione.

L'Autorità partecipa nell'ambito della delegazione italiana ai lavori del G20 dal 2010, quando i leader dei Paesi più industrializzati istituirono il Gruppo di lavoro Anticorruzione – ACWG, con lo scopo di analizzare l'impatto negativo della corruzione sulla crescita economica, sul commercio e sullo sviluppo.

L'ANAC ha partecipato al Working Group on Bribery (WGB), gruppo di lavoro intergovernativo di cui fa parte l'Italia sulla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali istituito in ambito OCSE per monitorare l'obbligo per gli Stati di criminalizzare determinate condotte di corruzione promosso dalla convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali siglata nell'ambito di una strategia di anticorruzione globale promossa dall'OCSE. L'Autorità ha inoltre conferito il proprio contributo alla Presidenza del Consiglio ai fini della presentazione della proposta governativa italiana in sede di OCSE *Global Anti-Corruption & Integrity Forum* tenutosi a Parigi il 30-31 marzo 2017, nel corso del quale i rappresentanti dei governi dei Paesi partecipanti, i leader aziendali e i rappresentanti della società civile hanno discusso questioni quali il costo per la società della corruzione, l'uso di donazioni politiche per acquistare influenza, gli sviluppi nella responsabilità aziendale per l'innesto e il ruolo dei controlli sulle esportazioni per contrastare la corruzione.

L'Autorità partecipa all'Open Government Partnership (OGP), un'inizia-

tiva internazionale che si svolge in collaborazione con le organizzazioni rappresentative della società civile, al fine di promuovere e realizzare riforme nei settori della trasparenza, del sostegno alla partecipazione civica, della lotta alla corruzione e della diffusione, dentro e fuori le pubbliche amministrazioni, di nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione. In particolare, l'Autorità partecipa al *Terzo piano d'azione (2016-2018)* dell'OGP, con tre linee d'azione: due sulla trasparenza e uno sul *whistleblower*.

A livello europeo, l'Autorità intrattiene una serie di relazioni con le istituzioni dell'Unione europea, in qualità di interlocutore nelle questioni attinenti alla prevenzione della corruzione che ricadono nell'ambito delle competenze proprie dell'organizzazione. L'Autorità partecipa inoltre a diverse iniziative e progetti europei, tra cui in particolare quelli per la digitalizzazione degli appalti pubblici come l'Electronic Simple European Networked Services (e-SENS).

Nel corso del 2017, si è manifestato un interesse senza precedenti per il nuovo sistema di prevenzione della corruzione in Italia e per le funzioni e le attività dell'ANAC (ANAC, 2018). L'Autorità ha dunque intensificato le collaborazioni dirette bilaterali, espressamente previste dalle più importanti convenzioni internazionali nel campo dell'anticorruzione come la convenzione di Merida, con paritetici organismi stranieri finalizzate allo scambio di conoscenze su teorie, metodologie, pratiche di prevenzione e contrasto della corruzione.

1.4.5. *Istituti di vigilanza finanziari, bancari ed assicurativi*

L'evolversi del quadro normativo e delle condizioni macroeconomiche e demografiche, il rapido progresso tecnologico, la globalizzazione e l'interconnessione dei mercati hanno rafforzato l'esigenza di una più intensa armonizzazione delle prassi di supervisione anche nei mercati finanziario, bancario e assicurativo.

Pertanto, le Autorità che si occupano della vigilanza di questi mercati sono state coinvolte in una intensa attività di cooperazione a livello internazionale e di coordinamento a livello europeo anche al fine di migliorare la qualità normativa ed armonizzare le regole.

CONSOB

La CONSOB, nel 2017, come di consueto, si è impegnata nelle attività di cooperazione internazionale con le Autorità degli altri Stati membri e di paesi terzi finalizzate ad agevolare lo svolgimento delle rispettive funzioni.

In ambito UE la CONSOB presta attività di assistenza alle altre Autorità nel rispetto degli obblighi derivanti dalla legislazione dell'Unione, in conformità agli orientamenti dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati

(ESMA) sugli accordi di cooperazione e sullo scambio di informazioni e all'accordo multilaterale a essi allegato che disciplina la cooperazione per fini di vigilanza e di *enforcement*. Con le Autorità extra-UE la cooperazione è fornita in conformità alle disposizioni dell'accordo multilaterale della International Organization of Securities Commissions (IOSCO), che annovera più di 115 firmatari.

In particolare, la Consob partecipa ai lavori dell'ESMA per la preparazione di pareri e standard tecnici e per l'elaborazione di orientamenti e *Questions & Answers* volti a promuovere convergenze nell'applicazione del *single rulebook* e negli approcci di vigilanza degli Stati membri.

L'istituto ha inoltre presieduto il Market Integrity Standing Committee (MISC) in materia di integrità dei mercati finanziari, incarico che è stato rinnovato fino al 2019 e ha partecipato ai lavori del Financial Innovation Standing Committee (FISC), comitato permanente che promuove un approccio coordinato nella regolamentazione e vigilanza di nuove attività finanziarie e nella definizione di strategie per mitigare i potenziali rischi derivanti dall'innovazione finanziaria. Nel 2017 si è svolta la consultazione sulle *Draft guidelines on certain aspects of the MiFID II suitability requirements*, la cui versione finale è stata pubblicata nel 2018 (ESMA, 2018). Sono stati inoltre finalizzati i lavori del Corporate Reporting Standing Committee (CRSC), a cui ha partecipato anche la CONSOB, concernenti i progetti di norme tecniche di regolamentazione relativi al nuovo formato elettronico digitale (*European Single Electronic Format*) che, a decorrere dal 1° gennaio 2020, dovrà essere utilizzato dagli emittenti per la predisposizione dei bilanci annuali ai sensi della direttiva 2013/50/UE (*Transparency*). La CONSOB ha partecipato inoltre ai lavori del Corporate Finance Standing Committee (CFSC) concernenti l'attuazione del regolamento europeo 2017/1129 (*Regolamento Prospetto*). In ambito dei lavori dello IOSCO nel 2017 è proseguita la partecipazione ai gruppi di lavoro permanenti dello in tema di profili contabili, revisione e trasparenza (Committee 1), mercati secondari (Committee 2), intermediari (Committee 3), cooperazione internazionale e adesione allo IOSCO MMoU (Committee 4 e Screening Group), organismi di investimento collettivo (Committee 5) e tutela degli investitori al dettaglio (Committee 8). La CONSOB ha inoltre partecipato, come di consueto, ai gruppi di lavoro del Financial Stability Board – FSB per le materie di propria competenza e all'International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR), che riunisce le Autorità di vigilanza sui revisori delle entità di interesse pubblico di oltre 50 Paesi.

Banca d'Italia

La BdI partecipa all'attività di numerosi organismi e istituzioni di cooperazione che operano a livello internazionale ed europeo in campo economico e finanziario.

Le sedi della cooperazione internazionale di vigilanza bancaria hanno avuto un ruolo decisivo per la diffusione e l'applicazione degli strumenti di *better regulation*. Le istituzioni europee sono state determinanti nel promuovere l'utilizzo dell'AIR nell'Unione europea e nei singoli stati membri (Salvi, 2015). Consultazione e analisi di impatto sono stati posti come elementi fondanti dell'attività regolatoria della European Banking Authority (EBA), l'Autorità europea di vigilanza sul mercato bancario, tenuta in base al regolamento istitutivo nel rispetto del principio di proporzionalità, a effettuare consultazioni pubbliche e a condurre analisi dei costi e dei benefici potenziali sulle proposte di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione sottoposte alla Commissione, nonché sulle linee guida e raccomandazioni indirizzate alle Autorità nazionali.

La Banca d'Italia è socio fondatore della Banca dei regolamenti internazionali – BRI, che promuove la cooperazione monetaria e finanziaria tra le banche centrali, fornendo anche servizi di gestione delle riserve in valuta, ed è presente in tutti i comitati permanenti della BRI impegnati a promuovere la stabilità finanziaria e monetaria internazionale.

La BdI partecipa ai lavori del Fondo monetario internazionale, della Banca mondiale e di alcune banche regionali di sviluppo, svolgendo un ruolo di rappresentanza dell'Italia e di supporto al Governo.

La Banca d'Italia partecipa inoltre ai lavori del G7, del G20, dei principali comitati e gruppi di lavoro dell'OCSE e del Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board – FSB). Quest'ultimo, attivo dal 2009, è subentrato al Financial Stability Forum costituito nel 1999 nell'ambito del G7, e coordina, a livello internazionale, il lavoro delle Autorità nazionali responsabili in materia finanziaria e degli organismi sovranazionali, oltre a promuovere le politiche nel campo della regolamentazione e della supervisione dei mercati e degli intermediari.

A livello europeo la BdI partecipa, a vari livelli, a numerosi comitati e organi tecnici costituiti presso le principali istituzioni europee, contribuendo ai lavori con elaborazione statistiche, analisi tecniche, studi, pareri e proposte su tematiche economiche e finanziarie.

La BdI partecipa inoltre a numerose iniziative multilaterali di *capacity building* finanziate dalla UE, inclusi i gemellaggi amministrativi e i programmi congiunti dell'Eurosistema, e ad analoghe iniziative promosse da organismi internazionali (come il Fondo monetario internazionale e la Banca Mondiale).

I gemellaggi amministrativi in ambito UE[16] e i programmi dell'Eurosistema a favore di banche centrali e Autorità finanziarie sono indirizzati ai Paesi

[16] Si veda il link *http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/*.

inclusi nelle politiche di cooperazione della UE e hanno l'obiettivo di facilitare il processo di adeguamento all'*acquis communautaire* e l'adozione dei migliori standard europei da parte di questi Paesi.

IVASS

Anche nel settore assicurativo la globalizzazione e l'interconnessione dei mercati hanno rafforzato l'esigenza di una più intensa armonizzazione delle prassi di supervisione e reso ancora più urgente per le Autorità di vigilanza seguire un approccio proattivo, in grado di identificare tempestivamente l'accumularsi di rischi presso singoli operatori o nel mercato e di adottare interventi rapidi, coordinati ed efficaci nel rafforzare la stabilità patrimoniale delle imprese e garantire elevati standard di protezione dei consumatori. In tale contesto, l'IVASS ha intensificato l'attività in ambito internazionale e i rapporti con le Autorità di vigilanza europee di settore perseguendo molteplici obiettivi (IVASS, 2018): contribuire al processo di evoluzione normativa internazionale e nazionale, semplificando e innovando processi e modelli organizzativi; potenziare il monitoraggio e la mitigazione dei rischi e delle minacce alla solvibilità delle imprese assicurative; consolidare il sistema di vigilanza macroprudenziale ai fini della stabilità del settore assicurativo e della mitigazione di rischi sistemici; innalzare il livello di tutela del consumatore; valorizzare il patrimonio informativo fruibile al pubblico, in un'ottica di contrasto alle frodi e di sviluppo della concorrenza; promuovere l'educazione assicurativa e la comunicazione istituzionale; attuare la riforma del sistema sanzionatorio; sviluppare efficaci sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie assicurative; ridefinire le procedure liquidative in coerenza con la riforma della legge fallimentare e con il *framework* europeo di gestione delle crisi.

L'IVASS ha fornito impulso e indirizzo allo sviluppo della legislazione e regolamentazione, potenziando il presidio dei diversi consessi europei e internazionali (EGBPI, Commissione e Consiglio UE, EIOPA, ESRB, IAIS) ed esercitando un'influenza costruttiva sull'evoluzione dei lavori di maggiore rilevanza e impatto, con riferimento agli standard microprudenziali, ai principi contabili internazionali, al monitoraggio macroprudenziale delle vulnerabilità del mercato assicurativo, alla protezione del consumatore e al *crisis management* delle entità assicurative. Nel 2017 l'IVASS è stato impegnato nella complessa fase di recepimento della direttiva sulla distribuzione assicurativa (*IDD, Insurance Distribution Directive*), il secondo più importante intervento di ammodernamento del settore assicurativo in ambito europeo dopo l'introduzione del regime *Solvency II*. La rivisitazione complessiva del sistema sanzionatorio e la costituzione, presso l'IVASS, di un arbitro assicurativo che potrà contribuire al rafforzamen-

to della tutela dei consumatori hanno contribuito a promuovere l'allineamento degli strumenti di supervisione assicurativa a quelli in uso in campo bancario e finanziario.

L'IVASS ha accresciuto il proprio peso strategico internazionale nei comitati decisionali e di coordinamento della IAIS, assumendo un ruolo rilevante nella produzione di standard internazionali sulle tematiche assicurative in capo all'Organizzazione. A partire dal 2018 l'IVASS siede nel Comitato Esecutivo della IAIS, ed è inoltre rappresentato nei comitati apicali responsabili delle tematiche legate alla definizione delle regole prudenziali (Policy Development Committee), delle attività relative alla stabilità finanziaria e alla valutazione del rischio sistemico (Macroprudential Committee di cui detiene la presidenza), e delle questioni legate all'implementazione delle regole prudenziali e alle pratiche di vigilanza (Implementation and Assessment Committee).

L'IVASS, ha inoltre partecipato alla pubblica consultazione sul funzionamento delle Autorità di vigilanza europee avviata nel 2017 dalla Commissione, e ha fornito supporto tecnico al MEF per le materie di competenza.

1.5. *Conclusioni*

L'analisi dell'attività delle Autorità indipendenti in ambito internazionale ed europeo dimostra come le Autorità nazionali operanti in tutti i settori abbiano intensificato negli ultimi anni la loro partecipazione attiva ai vari tavoli su un insieme sempre più ampio di tematiche, sviluppando i rapporti e la collaborazione con enti e organismi che operano a livello europeo e internazionale e con istituzioni e Autorità di diversi Paesi.

A livello europeo, tale attività di collaborazione ha consentito di acquisire – ma anche diffondere – informazioni e buone pratiche regolatorie. Tale collaborazione ha inoltre consentito una maggiore partecipazione e condivisione dei processi legislativi, favorendo un miglioramento della qualità delle norme sia direttamente, quando i tavoli o i gruppi di lavoro sono stati finalizzati alla discussione di proposte di atti legislativi europei in fase ascendente[17], sia indi-

[17] In particolare l'ARERA ha partecipato alla definizione delle regole per la promozione di un mercato europeo dell'energia integrato; l'ART ha assicurato il proprio contributo all'esame in fase ascendente delle proposte legislative della Commissione europea (in particolare, in fase di primo esame del "pacchetto mobilità") alla proposta di revisione del regolamento n. 1371/2007; l'AGCOM ha contribuito ai processi di riforma avviati nel 2016 dalla Commissione europea, in particolare alla Strategia per il mercato unico digitale e alla definizione delle proposte legislative per un codice europeo delle comunicazioni elettroniche, la cui discussione è entrata nel vivo nel 2018.

rettamente, quando sono stati finalizzati a discutere o confrontarsi su questioni tecniche, dati o statistiche, requisiti di qualità, modelli tariffari, standard di riferimento alla base della definizione delle disposizioni legislative.

Le nostre Autorità inoltre si sono distinte nel diffondere buone pratiche sviluppate a livello nazionale: tra i vari esempi ricordiamo l'ARERA nel settore idrico, in materia di regolazione tariffaria e in riferimento al modello volto a garantire l'accesso universale ai servizi idrici, e l'ANAC, visto l'interesse che, soprattutto nel 2017, si è manifestato per il nuovo sistema di prevenzione della corruzione in Italia e per le funzioni e le attività dell'Autorità.

Capitolo secondo

L'AIR E LA VIR

Davide Zaottini

Sommario: 2.1. Premessa. – 2.2. L'AIR e la VIR in Italia nel biennio 2017-2018; la diffusione degli strumenti e le novità normative introdotte in tema di *better regulation*. – 2.3. L'AIR e la VIR nelle Autorità indipendenti. – 2.3.1. AGCOM. – 2.3.2. ANAC. – 2.3.3. Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo. – 2.3.4. ART. – 2.3.5. ARERA. – 2.4. Conclusioni. – 2.4.1. Aumenta la quantità di dati forniti, in particolare con riferimento al contesto dei provvedimenti. – 2.4.2. Si ricorre sistematicamente alla consultazione degli interessati, ma non tutti i rispondenti hanno le stesse reali opportunità di farsi ascoltare. – 2.4.3. Il ruolo dei dati e il limitato ricorso ad analisi di tipo quantitativo. – 2.4.4. L'attuazione del ciclo della valutazione resta incompiuta. – 2.4.5. I contenuti *web* sono organizzati in modalità disomogenee.

2.1. *Premessa*

Il ricorso agli strumenti della *better regulation* da parte delle amministrazioni dello Stato, soprattutto quelle dotate di indipendenza rispetto al Governo, si muove ormai in un contesto consolidato, almeno dal punto di vista delle fonti che ne disciplinano la formale adozione. Allo stesso tempo, l'utilizzo di questa strumentazione avviene secondo modalità estremamente disomogenee.

L'AIR e le tecniche di consultazione vengono impiegate diffusamente. Le loro funzioni principali, di giustificazione della utilità dell'atto e di condivisione delle ricadute con la platea dei destinatari, sembrano entrate più o meno sostanzialmente nella prassi amministrativa nostrana.

Diverso destino è toccato alla valutazione (o verifica) di impatto della regolamentazione (VIR). Le ragioni sono diverse. In primo luogo, si tratta infatti di uno strumento meno malleabile, che meno si presta ad un uso formalistico. In secondo luogo, in sede di analisi può essere più semplice fare uso di espressioni apodittiche e utilizzare previsioni coerenti con un punto di vista non perfettamente radicato nell'evidenza. In terzo luogo, a posteriori, l'esistenza di dati (di qualità) effettivamente raccolti, ed accessibili anche da soggetti terzi (università, centri di ricerca, altre istituzioni), riduce il campo di discrezionalità del valutatore istituzionale, cioè colui che ha adottato il provvedimento. Inoltre, mentre in sede di analisi si tendono spesso a dare per scontati alcuni passaggi legati

all'attuazione di un atto, in sede di monitoraggio e valutazione successiva le problematiche legate all'implementazione possono invece rivelarsi decisive. Infine, mentre l'analisi *ex ante* può essere condotta "a parità di altre circostanze", il dispiegarsi dell'intervento fa emergere effetti diretti e indiretti imprevisti, oltre ai mutamenti del contesto, che richiedono un approfondimento e, in ultima istanza, una onerosità della valutazione maggiore.

Per quanto riguarda la misurazione degli oneri amministrativi (MOA), strumento che ha assunto in passato un ruolo centrale nell'ottica della *better regulation*, vanno registrati una serie di fattori che ne hanno reso l'utilità sempre minore. In particolare, si fa riferimento in questo contesto alla sensibile riduzione che, nella misurazione dell'onere connesso all'elaborazione, alla conservazione e allo scambio di informazioni fra amministrazioni e cittadini, dipende dal rapido sviluppo delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT). Per riadattare lo strumento alla contemporaneità, sarebbe necessario dunque un ripensamento, che estendesse la portata dell'analisi non tanto alla misurazione del costo connesso con il trasferimento di singoli pezzi di informazione dall'impresa (o dal cittadino) alla singola amministrazione (e viceversa), che è in costante riduzione per forza d'innovazione, per affrontare il più ampio tema della gestione digitale del dato di interesse pubblico. In questa nuova luce, altri profili assumono forse maggiore rilevanza del solo costo di elaborazione (non finalizzata ad esigenze interne), conservazione e trasferimento: quelli legati alla efficace, efficiente e sicura gestione dei *big data*, categoria alla quale non può che appartenere un *data warehouse* pubblico unico concettualmente immaginabile (seppur non facilmente realizzabile).

La possibilità di disporre di banche dati complete e aggiornate, allo scopo di estrapolare da esse informazioni e dati, permette anche di ottenere dei *feedback* sulle politiche realizzate e di fare luce sugli effetti (intenzionali e non) effettivamente ottenuti: in questa prospettiva i dati dovrebbero essere raccolti in modo accurato e resi disponibili alle istituzioni che esercitano il controllo sull'efficacia delle decisioni, a soggetti terzi "specializzati" (centri studi, università) e, auspicabilmente, a tutti i cittadini.

2.2. *L'AIR e la VIR in Italia nel biennio 2017-2018; la diffusione degli strumenti e le novità normative introdotte in tema di* better regulation

Nel presente paragrafo si analizzerà il livello di utilizzo e di diffusione dei principali strumenti di *better regulation* in Italia. Si precisa, in via preliminare, che i dati quantitativi si riferiscono prevalentemente al 2017 in quanto al momento in cui si è concluso il lavoro di scrittura dell'Annuario i dati aggregati e

ufficiali relativi al 2018 non erano stati ancora resi disponibili. Alcune informazioni relative al 2018, che hanno reso possibile l'analisi dell'intero biennio, sono state reperite grazie all'attività di ricerca portata avanti da curatori e redattori dei vari contributi che hanno recuperato le informazioni disponibili sui diversi siti web delle istituzioni oggetto di osservazione.

Fatta questa doverosa precisazione, nel corso del 2017, secondo i dati ufficialmente resi dal Governo al Parlamento nell'ambito della relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR (DAGL, 2018), le amministrazioni centrali hanno prodotto 113 relazioni AIR, contro le 101 del 2016, le 140 del 2015 e le 103 del 2014. Per quanto riguarda le tipologie di provvedimento in relazione alle quali è stata prodotta l'AIR, l'articolazione è la seguente: 70 decreti legislativi; cinque decreti legge; 25 disegni di legge; 12 decreti del Presidente della Repubblica; un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

In conclusione, secondo la relazione, il livello quantitativo di produzione delle relazioni AIR, anche nel 2017[1] come negli anni precedenti, resta elevato ed è paragonabile a quello di Paesi stranieri con consolidata esperienza in materia di analisi di impatto.

Possiamo dire lo stesso del livello qualitativo? Purtroppo, no. I dati ci dicono che vi è stata una flessione nella produzione di indicatori quantitativi riferiti al contesto sul quale viene ad agire il nuovo intervento regolatorio e di quelli relativi agli obiettivi dell'intervento, nonché nell'indicazione dei costi amministrativi per oneri informativi introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Pur aumentando, dunque, il numero dei documenti prodotti, si è ridotta la loro capacità informativa.

E ciò è si è registrato nonostante il lavoro del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio. I casi di integrazione sostanziale della relazione AIR che le amministrazioni hanno curato su richiesta del dipartimento sono stati 82, pari al 60% del totale (a onore del vero, con una flessione rispetto all'83% del totale indicato per il 2016). Il dato conferma quindi il perdurare delle difficoltà delle amministrazioni nella messa a punto delle relazioni AIR, nonostante i suggerimenti e le indicazioni contenuti nelle schede di valutazione.

La relazione riferisce che il numero di relazioni VIR pervenute al DAGL nel corso del 2017 è di 29. Tale dato, anche se lievemente superiore a quel-

[1] Vale la pena evidenziare, in questa sede, che nella fase di redazione dell'Annuario non erano disponibili i medesimi dati aggregati e ufficiali per il 2018. Per rendere possibile l'analisi dell'intero biennio, pertanto, le informazioni sul 2018 sono frutto dell'attività di ricerca portata avanti da curatori e redattori attraverso le informazioni disponibili sui diversi siti internet delle istituzioni oggetto di osservazione.

lo del 2016 (25 relazioni), conferma l'andamento non positivo che ha sempre contraddistinto l'utilizzo della VIR da parte delle amministrazioni. I documenti in questione, comprendendo nell'analisi il triennio 2016-2018, non forniscono elementi quantitativi né con riferimento ai livelli di osservanza delle prescrizioni, né con riferimento alla valutazione degli effetti limitandosi a enunciare, ad esempio, come l'impatto della norma "stia innovando meccanismi positivi ad ampio spettro a beneficio dell'uomo e dell'ambiente".

In altri casi, viene fatta confusione fra gli obiettivi di una norma e il raggiungimento della conformità normativa, laddove si conclude che "il provvedimento ha pienamente conseguito il suo scopo, consentendo l'adeguamento, in ambito nazionale" di un determinato standard rispetto a quanto previsto a livello europeo, senza costi e con livello di inosservanza pari a zero. Rinviando alle relazioni al Parlamento per una disamina approfondita dei documenti, è possibile affermare che gli elementi informativi contenuti nelle VIR effettuate dalle amministrazioni centrali non consentono di effettuare valutazioni sui risultati dagli atti rispetto ai destinatari.

Le cause della incompiuta attuazione degli strumenti di migliore regolazione sono efficacemente sintetizzate nel parere che la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha reso sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante la nuova disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione. La nuova disciplina (il regolamento è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 novembre 2017) segna un rilevante sviluppo del quadro normativo in tema di qualità della regolazione e si auspica che possa porre le basi per superare l'incompiutezza dell'attuale sistema di valutazione degli atti normativi. Al nuovo regolamento è stata data attuazione con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, la quale:

- ha introdotto nuovi modelli di relazione AIR e VIR;
- ha approvato la nuova *Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione*, che fornisce indicazioni tecniche e operative alle amministrazioni statali per l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolamentazione. In allegato alla guida sono riportati: un *vademecum* contenente le modalità con cui svolgere la valutazione degli impatti specifici (effetti sulle piccole e medie imprese; oneri informativi prodotti su cittadini e imprese, impatto concorrenziale, rispetto dei livelli minimi di regolazione europea), la *checklist* per lo svolgimento dell'AIR, la *checklist* per lo svolgimento della VIR, il modello di piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione;
- ha abrogato la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gen-

naio 2013, recante 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.

I principali elementi[2] caratterizzanti della riforma riguardano:

- l'unificazione in un solo atto della disciplina relativa agli strumenti per la migliore regolazione. Tale scelta sottende l'adozione di un approccio integrato e circolare che vede l'AIR, la VIR e la consultazione quali elementi strutturali del ciclo della valutazione normativa;
- la possibilità che la VIR venga svolta anche con riguardo a un insieme di atti normativi, tra loro funzionalmente connessi, rendendo così possibile l'estensione dell'oggetto della verifica da un singolo provvedimento a una intera *policy*;
- l'esplicita esclusione dall'ambito di applicazione soggettiva (amministrazioni statali) delle Autorità amministrative indipendenti, che restano caratterizzate da una normativa peculiare;
- l'ampliamento dei casi di esclusione, al fine di concentrare l'impegno delle amministrazioni sulle analisi di maggiore impatto (l'AIR è riservata ad iniziative normative di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni);
- l'introduzione della programmazione normativa semestrale, che contiene (salvo casi di necessità e urgenza) l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, e del piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione, relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui si intende svolgere la VIR;
- la partecipazione, anche attraverso il coinvolgimento di altri livelli istituzionali, alle attività di valutazione della normativa promosse dalle istituzioni dell'Unione europea, anche attraverso lo svolgimento di autonome analisi di impatto sui progetti di atti dell'Unione europea significativi per il loro impatto nazionale.

Pur elaborando osservazioni estremamente articolate sulla disciplina in argomento, il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole. In sintesi, il Consiglio ha rilevato che questi strumenti di valutazione, pur essendo oggetto di una specifica disciplina in ambito nazionale, europeo e internazionale, che ne deter-

[2] Per un'analisi di alcuni aspetti più puntuali del nuovo Regolamento, quali le consultazioni e l'analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza (AIRC), si rinvia, rispettivamente, ai capitoli di Gabriele Mazzantini (Capitolo terzo) e Carolina Raiola (Capitolo quarto) di questo Annuario.

mina l'utilizzo obbligatorio, sono stati applicati con un "approccio formalistico", come fossero «meri adempimenti di carattere burocratico, privi di una reale utilità», concepiti «come una giustificazione a posteriori delle scelte regolatorie compiute e non come uno strumento diretto, a monte, a orientare dette scelte»[3]. Tali attività sono state inoltre affidate a «uffici […] composti di personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio empirico e quantitativo».

Queste problematiche strutturali hanno determinato, pertanto, un utilizzo degli strumenti di valutazione "occasionale" ed "estemporaneo", privo di elementi essenziali ("regole procedurali" e "indicatori adeguati e predefiniti già in sede di ideazione normativa"), incapace di valorizzare il ruolo della consultazione, anche al fine di includere il pubblico nei processi decisionali.

È mancata, in particolare, l'applicazione del ciclo della valutazione poiché se, con i limiti indicati, sono state effettuate analisi preventive, solo in rarissimi casi si è proceduto al monitoraggio e alla valutazione *ex post* degli atti approvati. Infine, il Consiglio di Stato ha rilevato «la mancanza di un sistema integrato di AIR e VIR tra i differenti livelli di governo della Repubblica, in grado di cogliere le interrelazioni tra le normative (specialmente nei rapporti tra Stato e Regioni)».

Oltre alle debolezze esposte dal Consiglio di Stato, vengono di seguito evidenziate due ulteriori profili di criticità applicativa degli strumenti di *better regulation*.

In primo luogo, poiché si tratta di strumenti che conformano principalmente la produzione normativa secondaria, se la legislazione "a monte" è caratterizzata da scarsa qualità, migliorare le cose "a valle" può risultare estremamente difficile. È questo il caso quando, come di frequente accade, le leggi non sono chiare e comprensibili, presentano due o più obiettivi profondamente incoerenti, si sovrappongono infelicemente con disposizioni contenute in altri atti, enunciano principi senza prevedere strumenti normativi concreti per darvi corpo, non contengono sanzioni o disincentivi né adeguati poteri e informazioni per coloro che sono chiamati a controllare.

In secondo luogo, poiché il processo decisionale e attuativo di una politica pubblica è diviso fra un numero sempre maggiore di istituzioni, che conservano la responsabilità sulla quota di costi e benefici prodotti dagli atti di rispettiva competenza, può essere molto difficile fornire un quadro complessivo dei risultati dell'azione pubblica. La disomogeneità delle fonti sulla produzione normativa e delle prassi di utilizzo degli strumenti di migliore regolazione complica decisamente il lavoro anche di coloro che vi si approcciano con le migliori

[3] Per un'analisi più dettagliata del parere del Consiglio di Stato, si rinvia al capitolo di Simona Morettini (Capitolo ottavo di questo Annuario).

intenzioni e con competenza. Un atto normativo, infatti, non è una monade, ma vive in un complesso ordinamento di atti che lo sostengono, lo dettagliano e a volte lo bilanciano o lo ostacolano. Parimenti accade alle istituzioni che ne sono responsabili: i loro processi decisionali si svolgono in un contesto interdipendente e in continuo divenire, in cui causalità e casualità si mescolano in modi imprevedibili. A questo riguardo, basti pensare che

Una direttiva che nasce a Bruxelles dall'accordo di Commissione, Parlamento e Consiglio europei, viene recepita da 28 diversi Stati nazionali e attuata con decreti di 60 ministeri e Autorità amministrative o amministrazioni locali. Dopodiché la sua applicazione richiede risorse e azioni di ulteriori amministrazioni ed enti ma, soprattutto, il coinvolgimento dei cittadini. Ciascuno di questi atti, pur ricadendo nella responsabilità formale di una singola istituzione, è rappresentativo di un ambito decisionale interconnesso e può produrre effetti solo integrandosi in un reticolo.

In un simile contesto, non è sufficiente realizzare il ciclo della valutazione per ciascun atto normativo, ma è necessario integrare le analisi, i monitoraggi e le valutazioni di volta in volta effettuate per prendere decisioni consapevoli e comprenderne gli effetti sui destinatari.

In alcuni settori lo spostamento dei processi decisionali verso l'Unione europea è così rilevante da suggerire una revisione delle modalità di utilizzo degli strumenti di migliore regolazione. La fase di recepimento degli atti europei, che assumono con sempre maggior frequenza la forma di regolamenti direttamente applicabili piuttosto che di direttive da calare nella realtà nazionale, può essere caratterizzata da margini di discrezionalità estremamente limitati. Per tale ragione, occorre riorientare gli strumenti quali AIR, VIR e consultazione verso l'impiego da parte dei soggetti coinvolti nella fase ascendente e nel procedimento normativo europeo e, allo stesso tempo, accrescere il coinvolgimento in tali momenti dei soggetti chiamati ad attuare il *corpus* normativo europeo. In altre parole, occorre concentrare gli sforzi valutativi nella fase di costruzione delle regole, includendo tutte le istituzioni che saranno responsabili dell'attuazione, poiché le scelte compite all'origine del processo difficilmente potranno essere adattate e migliorate nel corso della sua attuazione e applicazione puntuale. In questa direzione muove la disciplina sulla qualità della regolazione già citata.

2.3. *L'AIR e la VIR nelle Autorità indipendenti*

L'obbligo di effettuare l'AIR, introdotto in via sperimentale per gli atti del Governo dalla prima legge di semplificazione nel 1999, è stato esteso alle Autorità amministrative indipendenti dalla legge 229/2003 (cosiddetta *legge di*

semplificazione). L'articolo 12 di tale provvedimento ha previsto infatti che le Autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotassero, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.

A tale disposizione di carattere generale[4], se ne sono poi affiancate altre analoghe rivolte a singole Autorità. Ai sensi del comma 2 del suddetto articolo 12, le Autorità trasmettono al Parlamento le relazioni AIR da loro realizzate. Si tratta di un onere cui, fino al 2017, non era stata data attuazione. Al riguardo, al fine di garantire al Parlamento (e al pubblico) un'informazione più completa e tempestiva, il presidente del Senato, nel mese di giugno 2017, ha invitato i presidenti delle Autorità a trasmettere le relazioni AIR al Senato appena completate. Della loro trasmissione viene inoltre dato conto nel *bollettino* curato dal Servizio per la qualità degli atti normativi, unitamente alle relazioni AIR allegate agli atti normativi del Governo. Il bollettino costituisce lo strumento fondamentale per il monitoraggio delle relazioni anche se, da un confronto incrociato dei dati pubblicati per il tramite dello stesso e di quelli risultanti dai siti delle Autorità in argomento, l'invio appare ancora incompleto. Ad esempio, nel caso dell'ANAC e della Banca d'Italia, dal bollettino risultano inviati nel 2018 un numero di documenti inferiore a quelli che emergeranno dalla mappatura riportata in seguito nelle schede specifiche delle Autorità.

In questa sede, vale la pena segnalare che l'effettiva attuazione del comma 2 dell'articolo 12 della legge 229/2003 costituirebbe uno strumento fondamentale per il corretto monitoraggio delle pratiche di migliore regolazione messe in atto dalle Autorità. Il dettato normativo potrebbe essere inoltre utilmente integrato prevedendo l'invio delle VIR effettuate.

I paragrafi successivi sono dedicati all'analisi dell'attività delle singole amministrazioni; in un successivo paragrafo saranno poi delineate alcune tendenze di fondo.

2.3.1. *AGCOM*

L'AGCOM ha proseguito la sperimentazione di linee guida metodologiche interne prevista dal regolamento adottato con delibera 125/16/CONS, recante disposizioni in materia di AIR e linee guida metodologiche in materia, ai sensi del quale durante la fase di sperimentazione, l'analisi di impatto viene applicata

[4] Per un approfondimento sul tema, si rinvia al contributo di Valerio Di Porto (Capitolo sesto di questo Annuario).

solo a specifici procedimenti selezionati dal Segretario generale, sentite le Unità organizzative competenti. L'AIR è stata dunque applicata a tre procedimenti regolatori: i) la ridefinizione delle "Condizioni economiche agevolate dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale" (delibera n. 299/17/CONS), ii) il procedimento istruttorio concernente la definizione delle procedure di *switch off* delle centrali locali della rete di accesso di Telecom Italia (delibera 507/17/CONS), iii) le modalità di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 53, comma 2, e 59 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (decreto legislativo 259/2003) a favore degli utenti a basso reddito, per garantire l'accessibilità ai servizi inclusi nel Servizio Universale (delibera 258/18/CONS).

Nei casi citati l'Autorità ha seguito uno *schema tipico* di organizzazione del lavoro di analisi, partendo dall'ambito di riferimento e dagli obiettivi dell'atto. Rilevanza fondamentale viene assegnata all'individuazione dei destinatari che costituisce la base per la valutazione degli interventi. Di seguito vengono presentate le opzioni che sono poi oggetto di un quadro sinottico dei costi e dei benefici, a margine del quale viene esposta la decisione finale. Le stime di benefici e costi sono caratterizzate da determinazioni quantitative che pur non essendo direttamente raffrontabili, in quanto i costi sono riassunti in un *single number* monetario mentre per i benefici si tratta di quantificazioni non monetarie, rendono efficace l'esposizione del processo decisionale. Nel caso delle misure a favore degli utenti a basso reddito, ad esempio, le tre opzioni vengono raffrontate sulla base del costo atteso e del livello di inclusione sociale atteso. Si tratta, come già rilevato nella maggior parte dei casi, di proposte di modifica della legislazione esistente (delibera 314/00/CONS) che già prevede l'esistenza di utenze agevolate. L'opzione zero prende avvio dalla stima beneficiari effettivi (10.000 utenze agevolate) che includono solamente lo 0,6% delle famiglie dichiarate in condizione di povertà assoluta dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), mentre la stima di costi netti è pari a 1,35 milioni di euro, pari a un costo medio per beneficiario di 135,15 euro, senza costi incrementali. L'opzione 1 prevede la rivalutazione della soglia minima di accesso, ampliando la platea di potenziali beneficiari fino a una quota (stimata) di 15.000 utenze agevolate. La stima del costo netto sale a 2,17 milioni di euro (con un costo medio per beneficiario di 145 euro) per portare all'1% le famiglie dichiarate in condizione di povertà assoluta dall'ISTAT che ricadono nella platea delle utenze agevolate. L'opzione regolamentare 2 (quella approvata dall'Autorità) modifica la delibera 314/00/CONS da un duplice punto di vista: aumentando la soglia minima di accesso e includendo nuove categorie di beneficiari e di servizi aggiuntivi. L'aumento della soglia minima e l'inclusione delle famiglie numerose ampliano la platea di potenziali beneficiari fino a 190.000 utenti. Da queste modifiche dovrebbe scaturire un incremento sostenuto del costo per la fornitura del servizio agevolato.

La stima del costo netto è di 15,77 milioni di euro, notevolmente superiore allo *status quo*, anche se il costo medio per beneficiario si riduce a 83 euro. Quello che determina la scelta regolamentare è la considerazione dei rilevanti benefici attesi dall'esercizio dell'opzione 2. L'incremento del livello di inclusione sociale (11,7% delle famiglie dichiarate in condizioni di povertà assoluta che accendono anche ad altri benefici collegati alla vendita *stand alone* di servizi aggiuntivi), viene infatti chiaramente identificato come l'elemento in grado di rendere preferibile l'opzione regolamentare citata «dal momento che, tenuto conto del difficile contesto macroeconomico degli ultimi anni e della centralità assunta dagli strumenti di comunicazione, tale opzione sembra essere la più idonea a fare in modo che il sistema delle tariffe agevolate preservi la sua natura di strumento volto all'inclusione sociale».

Al di là delle modalità di rappresentazione dello specifico processo decisionale, l'aspetto più interessante e originale dell'uso degli strumenti della *better regulation* da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è la definizione di un piano di monitoraggio sul quale si basa un'analisi dei risultati inclusa nella sua relazione annuale (AGCOM, 2018, p. 159).

Quella che potrebbe essere definita una VIR sull'ambito di *policy* dell'Autorità, cioè la costruzione di un cruscotto di indicatori volto a descrivere lo stato e la dinamica dei particolari interessi che l'amministrazione è chiamata a tutelare, è stata pubblicata per la prima volta nella relazione annuale 2016 (AGCOM, 2016). L'esercizio è stato reso possibile dal compimento, nel biennio precedente, di una serie di attività prodromiche, definite attraverso l'adozione di un piano di azione predisposto nel 2015 e volto a garantire l'applicazione coordinata degli istituti di *better regulation* con una serie di iniziative dirette allo sviluppo di indicatori di impatto della regolamentazione e alla creazione di un *database* per le analisi quantitative. La finalità di queste azioni è «di favorire la misurabilità delle *performance* e dei risultati della regolazione da parte delle unità organizzative competenti, a servizio di una migliore applicazione delle procedure di valutazione all'interno del "ciclo regolatorio" nei diversi settori di competenza dell'Autorità».

Per ciascuna linea strategica (sette in tutto), viene rappresentato un *set* di indicatori e il relativo andamento triennale, che si ritiene utile riportare di seguito.

- La prima linea strategica riguarda la «definizione di una regolamentazione pro concorrenziale e convergente per lo sviluppo di reti e servizi» e viene valutata osservando l'andamento del numero di operatori, delle quote di mercato, degli indici di concentrazione, degli indici di concorrenza infrastrutturale, della copertura delle reti di nuova generazione (NGA), della penetrazione delle linee NGA per classe di velocità, dei punti di accettazione postali.

- La seconda linea riguarda la «efficiente allocazione delle risorse scarse: radiospettro, numerazione» e viene valutata osservando la banda assegnata ai servizi di telecomunicazioni mobili, la copertura reti mobili, la copertura rete radiofonica *Digital Audio Broadcasting* – DAB, l'utilizzo di capacità trasmissiva *multiplex*.
- La terza linea riguarda la «tutela del pluralismo e della parità di accesso ai mezzi di informazione» e viene valutata osservando le quote dei *leader* nei mercati dei media, gli indici di concentrazione nei mercati dei media, la percentuale di *audience* tv dei *leader* di mercato, la percentuale delle tirature dei quotidiani *leader* di mercato, il numero di ore di informazione servizio pubblico radiotelevisivo, il tempo di parola dei soggetti sociali nei Tg, le quote di programmazione di opere europee.
- La quarta linea è relativa alla «tutela dell'utenza e delle categorie deboli» e viene valutata osservando gli indici dei prezzi dei servizi *retail*, la qualità del servizio universale, le prestazioni delle reti mobili 4G, i vantaggi economici diretti per i consumatori (rimborsi, indennizzi, storni fatture), le conciliazioni.
- La quinta linea è relativa alla «diffusione della cultura della legalità nella fruizione di opere digitali» e viene valutata osservando la percentuale di adeguamenti spontanei alle richieste di rimozione, la percentuale di ordini di disabilitazione dell'accesso, la percentuale di violazioni accidentali.
- La sesta linea è relativa alla «efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa» e viene valutata osservando i volumi di segnalazioni da parte di utenti, i volumi di comunicazioni con operatori, i tempi medi dei procedimenti del registro degli operatori di comunicazione – ROC, i procedimenti sanzionatori conclusi, la percentuale di controversie fra operatori e utenti concluse, la percentuale di ordinanze e sentenze favorevoli.
- La settima e ultima linea riguarda il «rafforzamento del ruolo AGCOM nell'ambito degli organismi internazionali» e viene valutata osservando il numero di incarichi di responsabilità assunti e il numero di dipendenti coinvolti in gruppi di lavoro/gemellaggi.

2.3.2. *ANAC*

L'ANAC nel corso del biennio 2017-2018 ha sottoposto ad AIR 15 delibere relative all'attività di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza, all'attività di regolazione sui contratti pubblici e alla materia di prezzi di riferimento di servizi e forniture. Le linee guida in materia di contratti pubblici, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate, sono in ogni caso

sottoposte a consultazione pubblica e successivamente trasmesse al Consiglio di Stato e alle Camere. 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. Il modello di analisi consolidatosi nell'esperienza maturata dall'Autorità prevede l'illustrazione nella relazione AIR dei seguenti elementi: 1) le ragioni dell'intervento dell'Autorità e i conseguenti obiettivi regolatori; 2) le principali questioni e le proposte emerse nel corso dei tavoli tecnici, delle consultazioni online ecc.; 3) le motivazioni delle scelte compiute dall'Autorità, soprattutto in relazione al mancato accoglimento delle osservazioni o proposte formulate dai partecipanti alla consultazione; 4) le indicazioni sulla sottoposizione dell'atto regolatorio a VIR.

L'ANAC ha un approccio valutativo estremamente analitico, che favorisce la trasparenza del processo decisionale. Punta molto sulla consultazione, rappresentando in dettagli le posizioni degli *stakeholders* e le sue valutazioni di riscontro che si incentrano su considerazioni di tipo logico-giuridico più che su determinazioni quantitative a supporto delle decisioni. Su questo piano rileva anche l'oggetto dell'analisi che riguarda principalmente linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri strumenti di regolazione flessibile.

Infine, si segnala che nel corso del 2018 l'Autorità ha approvato il regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'AIR e della VIR[5], per un'analisi del quale si fa rinvio all'apposito box 2.1.

BOX 2.1 – Il nuovo regolamento ANAC sulla partecipazione e la metodologia AIR e VIR

Con riferimento alle novità procedurali, l'ANAC ha avviato nel 2017 il procedimento di adozione del nuovo regolamento per la definizione della disciplina della propria attività normativa. Sulla bozza di documento è stata avviata una consultazione che si è conclusa il 30 gennaio 2018.

Il regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR), definitivamente approvato il 13 giugno 2018, pur segnando ampi margini di discrezionalità nell'utilizzo degli strumenti di *better regulation*, chiarisce all'articolo 3 il ruolo chiave della consultazione, quale strumento per favorire la massima partecipazione dei

[5] Il testo del regolamento è reperibile al link *http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital Assets/anacdocs/Attivita/regolamenti/Reg.13.06.18.del.554.pdf*

soggetti interessati ai procedimenti di regolazione. A tal fine, l'Autorità garantisce la trasparenza dei processi, attraverso la pubblicazione tempestiva sul proprio sito web delle notizie e dei documenti di interesse, sottopone a consultazione gli atti di carattere generale, al fine di acquisire suggerimenti, proposte, considerazioni e osservazioni da parte dei soggetti interessati. L'Autorità può ricorrere a consultazioni preventive (articolo 6) e a una seconda consultazione se permane l'esigenza di acquisire elementi di valutazione esterna (articolo 7).
In considerazione della natura degli atti di regolazione dell'Autorità, della finalità degli interventi regolatori e della notevole varietà degli ambiti di intervento, l'articolo 10 dispone che l'AIR è effettuata, con preferenza, utilizzando metodologie di analisi multicriteria che consentono di valutare le singole opzioni alternative in termini sia qualitativi che quantitativi. L'analisi, di regola, non riguarda l'intervento nel suo complesso, ma si concentra sulle disposizioni ritenute rilevanti nel caso concreto perché incidono in modo significativo sul mercato e sulla concorrenza, introducono importanti innovazioni nella disciplina, riguardano un numero particolarmente elevato di destinatari o si rivelano, per altri motivi, meritevoli di valutazioni specifiche. Peraltro, si consideri che quando i provvedimenti da adottare impattano in modo significativo, direttamente o indirettamente, su micro, piccole e medie imprese, la verifica di impatto della regolazione è volta anche a valutare gli effetti sulle stesse.
La VIR si applica, di regola, ai provvedimenti per la cui approvazione è stata adottata una procedura AIR e i provvedimenti ritenuti di particolare interesse o che hanno avuto un significativo impatto sul mercato (articolo 14). Di grande interesse è poi l'esplicita previsione di una VIR che superi i confini del singolo atto laddove vi siano provvedimenti tra loro connessi. Per quanto riguarda la metodologia si rimanda alle disposizioni relative all'AIR. Ai fini della VIR, l'Autorità effettua il monitoraggio costante della regolazione (articolo 13) raccogliendo le informazioni e i dati utili, ove disponibili e laddove ragionevolmente possibile, attraverso banche dati esplicitamente indicate.

2.3.3. *Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo*

Pur non mancando elementi di specificità, le Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo sono caratterizzate da alcune condizioni di base dell'attività normativa che ne consigliano una trattazione congiunta.

In sintesi, tali condizioni sono:

- la centralità dell'Unione europea come produttore di norme settoriali;
- l'ampiezza del corpo normativo settoriale.

Da tali presupposti deriva:

- la necessità di veicolare le analisi e le valutazioni nella fase ascendente e nel processo normativo europeo, in cui si osserva un ampio ricorso agli

strumenti di *better regulation*, soprattutto da parte della Commissione europea. Tale necessità potrebbe suggerire di strutturare i rapporti istituzionali fra Autorità e governo con maggiore precisione rispetto a quanto disposto dalla legge 234/2012, che assegna un ruolo alle Autorità di regolazione esclusivamente nell'ambito del Comitato tecnico che supporta la preparazione delle riunioni del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), consentendone il coinvolgimento, peraltro eventuale (articolo 19, comma 7);

- la sempre maggiore riduzione dei margini di discrezionalità per gli Stati membri (e quindi per le Autorità di regolazione che dallo Stato o, in taluni casi, direttamente dalle fonti europee, vengono delegate) nell'ambito del recepimento e attuazione delle normative europee, anche per via del ricorso sistematico al "regolamento" piuttosto che alla "direttiva";
- la sostanziale assenza di nuovi ambiti regolatori, per cui la quasi totalità dei processi normativi è orientata alla revisione (VIR) di norme esistenti piuttosto che all'adozione di nuove regolazioni.

L'attività della Banca d'Italia, dell'IVASS e della CONSOB è dunque concentrata sul supporto alle istituzioni impegnate nei processi normativi europei e sul successivo esercizio dei poteri regolatori in virtù di deleghe che derivano in alcuni casi direttamente dai regolamenti europei e in altri, secondo un modello ormai consolidato, dagli atti nazionali che recepiscono fonti europee. L'intervento regolatorio riguarda scelte da compiere attraversando stretti sentieri poiché riguarda nella maggior parte dei casi opzioni regolatorie specifiche, per le quali esiste un portato di analisi rintracciabile nei documenti accompagnatori del procedimento normativo europeo.

Banca d'Italia

Per quanto concerne il campo di attività della Banca d'Italia, l'analisi di impatto è andata anche oltre i confini europei, interessandosi alle attività di revisione della regolamentazione bancaria svolte in ambito internazionale dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, approfondendone l'impatto sul sistema bancario italiano. Nel 2017 sono state accompagnate da analisi di impatto anche le proposte di normativa secondaria nazionale in materia di: i) riforma del credito cooperativo; ii) aggiornamento delle segnalazioni di vigilanza delle banche e degli altri intermediari vigilati, connesse con l'introduzione del principio contabile internazionale IFRS9 e del decreto legislativo 90/2017 che riconosce alla Banca d'Italia il potere di richiedere dati a tali intermediari, anche su base periodica, a fini antiriciclaggio; iii) aggiornamento degli schemi di bilancio delle banche e

degli intermediari finanziari non bancari che applicano l'IFRS9.

Nel 2018 si segnala la relazione AIR relativa all'attuazione delle linee guida dell'EBA sui dispositivi di governance e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio[6] (febbraio 2018), cui è seguita una versione finale[7] (luglio 2018), la relazione AIR relativa alla revisione delle disposizioni in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione nelle banche e nei gruppi bancari (marzo 2018)[8]. L'attuazione di linee guida e orientamenti offre limitati margini di discrezionalità, in linea con quanto sinora evidenziato. Nel primo caso si è trattato di valutare se attuare le linee guida, il cui impianto viene dunque direttamente calato nel contesto nazionale, con riferimento ai consumatori ovvero a tutti i "clienti al dettaglio", prevedendone l'estensione alle persone fisiche che svolgono attività professionale o artigianale, gli enti senza finalità di lucro e le micro-imprese (che non rientrano nella definizione di "consumatori"). Valutando i benefici dell'estensione superiori ai relativi costi per gli operatori, a esito dell'AIR, la Banca d'Italia ha deciso di adottare la seconda delle opzioni prospettate. Nel caso degli orientamenti sulle remunerazioni, è richiesto alle Autorità nazionali competenti di assicurare che le politiche e le prassi di remunerazione e incentivazione adottate dagli intermediari per tutto il personale e per quello più rilevante siano in linea con i valori aziendali, perseguano obiettivi di lungo periodo e siano volte a evitare l'assunzione eccessiva di rischi. Come rilevato dalla Banca d'Italia nella relazione AIR, la maggior parte delle modifiche proposte nel documento di consultazione di revisione delle disposizioni di vigilanza risultano di mero adeguamento agli orientamenti dell'EBA. Questi ultimi rimettono alla discrezionalità delle Autorità nazionali competenti esclusivamente l'individuazione della soluzione regolamentare ottimale, da individuarsi alla luce delle specificità del contesto nazionale, per disciplinare la determinazione della soglia per individuare le remunerazioni variabili di importo particolarmente elevato a cui applicare uno specifico "differimento rafforzato", cioè il rafforzamento del meccanismo di pagamento differito di una parte della remunerazione variabile, accrescendo il differimento in caso di remunerazioni variabili significative. L'AIR è stata condotta su questo specifico aspetto e ha portato a identificare la soglia nell'importo corrispondente al minore tra: i) il 25% della remunerazione complessiva media degli *high earners* italiani e ii) 10 volte la remunerazione complessiva media dei dipendenti della banca.

Sempre con riferimento alla Banca d'Italia, un atto di particolare interesse, pubblicato alla fine del 2018, riguarda il documento di consultazione sul-

[6] Reperibile al link *http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/335452.pdf*.
[7] Reperibile al link *http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/339107.pdf*.
[8] Reperibile al link *http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/336209.pdf*.

le disposizioni che regolano l'azione dell'Arbitro bancario finanziario – ABF, un sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie sorte fra gli operatori bancari e i loro clienti che deriva dalla direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori). L'ABF è stato costituito nel 2009 con l'obiettivo di dirimere in modo semplice, rapido e con costi di accesso minimi i ricorsi dei clienti nei confronti degli intermediari, con impatti deflattivi sui giudici ordinari. Dalla data di avvio dell'ABF si è registrato un aumento molto rilevante dei ricorsi, che hanno superato nel 2017 i 30.000. Si tratta dunque di una disciplina che ha assunto un peso rilevante, con riferimento ai soggetti che ne sono interessati. Se, da un lato ciò segnala l'utilità dell'ABF per la clientela bancaria, dall'altro, come segnala la *relazione AIR* che accompagna il documento di consultazione, ha comportato una più lenta capacità di risposta del sistema. Per questo la Banca d'Italia, presso cui l'ABF è istituito, ha elaborato nuove modifiche alla disciplina dell'arbitro volte a ridurre i tempi di risposta alle richieste di tutela provenienti dalla clientela e, di conseguenza, migliorare il servizio reso alla collettività. L'AIR, anche se in sostanza si tratta di una VIR poiché prende le mosse dalla regolamentazione in vigore per affrontare alcuni suoi elementi di debolezza, è stata svolta in forma semplificata al fine di illustrare le ragioni alla base di alcune modifiche proposte alle disposizioni sull'ABF.

Sempre nell'ambito delle novità procedurali, si segnala che la Banca d'Italia alla fine del 2018 ha pubblicato il nuovo regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262 del 2005 in materia di adozione degli atti di regolazione[9], cui è dedicato il box 2.2.

Box 2.2 – Il nuovo Regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262/2005 in materia di adozione degli atti di regolazione della Banca d'Italia

La Banca d'Italia, nel dicembre 2018, ha pubblicato il nuovo regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262 del 2005 in materia di adozione degli atti di regolazione. La modifica delle norme che regolano la produzione normativa della Banca d'Italia nasce, secondo quanto addotto dalla stessa Autorità, dalla necessità di adeguare le disposizioni alla crescente complessità del sistema delle fonti del diritto bancario europeo.

Il contesto in cui era stato emanato il regolamento oggetto delle modifiche poste in consultazione il 6 dicembre 2018 era infatti significativamente diverso da quello attuale, in quanto la produzione della normativa di vigilanza risultava contenuta e in gran parte di origine nazionale. Negli ultimi 15 anni la complessità dell'ordinamento

[9] Reperibile al link *https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/regolamento-attuazione/index.html*.

bancario è cresciuta notevolmente e, secondo la Banca d'Italia, alla base di questo mutamento vi sono:

- la disciplina corposa e dettagliata adottata in risposta alla crisi finanziaria, che ha esteso l'ambito normativo settoriale ad aspetti prima non regolamentati o regolamentati con sole disposizioni di principio;
- il passaggio, nell'Unione europea, da un sistema di armonizzazione delle regole tendenzialmente "minima" a un'armonizzazione sempre più di natura "massima", anche attraverso regole direttamente applicabili e strumenti volti a favorire la convergenza nell'applicazione;
- l'avvio dell'Unione bancaria con l'attribuzione alla BCE di compiti di vigilanza prudenziale.

Di conseguenza, il regolamento è stato riformato inquadrando il potere normativo della Banca d'Italia quale tassello di un più ampio e complesso mosaico in cui le funzioni di regolamentazione e supervisione in materia bancaria e finanziaria sono svolte anche da istituzioni e Autorità europee. In questa prospettiva, è prevista la possibilità di escludere, in tutto o in parte, l'applicazione di alcune norme del regolamento in presenza di atti che recepiscono o attuano disposizioni di derivazione europea, considerato che i principi di trasparenza e partecipazione trovano attuazione già a livello europeo (cfr. articolo 8). Sempre in questa prospettiva dovrebbe essere letta la scelta di eliminare il programma dell'attività normativa previsto dalla previgente disciplina. Tale novità dà riscontro al fatto che il programma dell'attività normativa è divenuto l'anello finale di una catena che viene gestita a livello europeo e, tuttavia, attraverso la consultazione (aperta fino al 4 febbraio 2019) sarà possibile verificare se gli operatori vorranno manifestarne la necessità come strumento di informazione delle parti più che di come strumento decisionale. Fra le novità rilevanti, infine, appare utile segnalare la rafforzata integrazione tra l'AIR e la VIR che vengono esplicitamente concepite nell'impianto della riforma come fasi di un unico "ciclo della regolamentazione", in linea con gli standard internazionali e nazionali in materia di *better regulation*.

IVASS

Ampia prossimità con quanto rilevato per la Banca d'Italia è riscontrabile anche per l'IVASS. Nel 2017 l'Autorità ha emanato tre regolamenti, sette provvedimenti (di cui tre di modifica a regolamenti esistenti) e 17 lettere al mercato. Per i regolamenti e i provvedimenti di modifica a regolamenti esistenti è stata eseguita la consultazione pubblica, ma non è stata effettuata l'AIR in quanto si trattava di atti regolatori di attuazione di normativa prevalentemente europea caratterizzati da ristretti margini di discrezionalità, o da atti che non comportavano costi addizionali apprezzabili per i destinatari della norma. L'Autorità ha inoltre avviato la consultazione pubblica su sei atti normativi: tre nuovi regolamenti, due modifiche di regolamenti esistenti e una lettera al mercato. Su

quattro dei predetti atti normativi è stata effettuata l'AIR. Nel 2018 sono state inoltre avviate altre 11 consultazioni.

I processi avviati nel 2017 sono poi culminati nell'adozione dei provvedimenti nn. 37, 38, 39, 40, 41 e 42 da parte dell'Autorità. Il regolamento 37/2017 riguarda l'attuazione di deleghe contenute nell'articolo 132-*ter* del decreto legislativo 209/2005 (Codice delle assicurazioni private), volte a garantire agli assicurati il riconoscimento di sconti sul premio in ragione della riduzione del rischio a carico dell'impresa connesso al ricorrere di specifiche condizioni, citate dalla norma di delega, nonché alla progressiva riduzione delle differenze dei premi (responsabilità civile auto) applicati sul territorio nazionale, a parità di rischio, nei confronti degli assicurati "virtuosi" residenti nelle province a maggiore tasso di sinistrosità e con premio medio più elevato. La relazione AIR[10] affronta i temi in questione evidenziando, attraverso quadri sinottici, i principali aspetti positivi e le criticità da gestire rispetto a specifiche opzioni regolatorie poste in consultazione. Lo scenario di riferimento viene descritto soprattutto dal punto di vista giuridico, mentre viene fatto un limitato ricorso ad informazioni di tipo quantitativo. Nel successivo provvedimento 38/2017, invece, viene dato atto nella relazione che l'AIR è omessa in quanto il regolamento (sul governo societario) deriva dall'attuazione di normativa europea con ridotti margini di discrezionalità. Stessa formula viene utilizzata nel provvedimento 39/2017 che riguarda la procedura di irrogazione delle sanzioni. L'unico aspetto sul quale è stata effettuata un'analisi d'impatto è il principio di "rilevanza" per il quale l'IVASS è stato chiamato dal legislatore primario ad effettuare scelte che comportano conseguenze sui soggetti terzi. Il provvedimento 40/2017 contiene invece un'AIR[11] ricca di spunti di interesse, poiché riguarda un intervento normativo di ampia portata sulla disciplina dell'attività di distribuzione assicurativa e riassicurativa. La revisione e razionalizzazione delle disposizioni di settore, contenute nei regolamenti 5/2006 e 34/2010, nonché nei regolamenti 6/2014 e 8/2015, trae origine dalle novità introdotte dalla direttiva (UE) 2016/97 *Insurance Distribution Directive* (cosiddetta *IDD*) in materia di distribuzione assicurativa e riassicurativa. L'AIR dell'Autorità arriva dunque, come già evidenziato, a valle di un processo di analisi svolto a livello europeo e si concentra su specifiche opzioni di intervento inserite nel quadro normativo europeo con riferimento a: i requisiti di professionalità degli intermediari assicurativi a titolo accessorio, la formazione dei dipendenti di impresa e degli addetti ai *call center*, i requisiti

[10] Reperibile al link *https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/regolamenti/2018/n37/Relazione_Regolamento_37_2018.pdf*.

[11] Reperibile al link *https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/regolamenti/2018/n40/Relazione_Regolamento_IVASS_40_2018.pdf*.

del responsabile dell'attività di distribuzione dell'impresa, i controlli sulla rete distributiva, la frequenza del periodo di aggiornamento professionale (annuale o biennale), il calcolo della fideiussione bancaria per gli intermediari titolari di più accordi di distribuzione/libera collaborazione e, infine, la disciplina del registro degli intermediari assicurativi. Si tratta, dunque, di interventi specifici che si inseriscono in un ridisegno complessivo della materia operato a livello europeo, affrontati con la tecnica già segnalata per cui alle singole opzioni vengono associati punti di forza e debolezza. A margine della tabella sintetica l'Autorità descrive la scelta effettuata evidenziando le ragioni principali della stessa. Il medesimo schema è rinvenibile nel documento AIR[12] relativo al provvedimento 41/2017 (in materia di informativa, pubblicità e realizzazione dei prodotti assicurativi) e nella relazione AIR[13] sul provvedimento 42/2017 (revisione esterna dell'informativa al pubblico).

CONSOB

Completa il quadro la CONSOB, che ha svolto nel biennio oggetto di analisi consultazioni su numerosi atti di regolazione (nuovo regolamento recante norme di attuazione del decreto legislativo 58/1998 in materia di mercati; revisione del regolamento 18592/2013 sulla raccolta di capitali di rischio tramite portali online; il cosiddetto *manuale degli obblighi informativi dei soggetti vigilati* ecc.). L'Autorità ha inoltre svolto analisi dell'impatto della regolamentazione funzionali all'emanazione di atti di *soft law* (comunicazioni interpretative) particolarmente rilevanti per il buon andamento dei mercati finanziari e, in particolare, di due comunicazioni recanti le guide operative sulla gestione delle informazioni privilegiate e sulle raccomandazioni di investimento. Tra le specificità della CONSOB c'è quella di pubblicare annualmente il proprio piano delle attività di regolazione[14], fornendo agli operatori e a tutti i soggetti interessati un valido supporto per comprendere quali saranno le possibili evoluzioni della normativa finanziaria.

Fra gli interventi più recenti è possibile citare la modifica del regolamento 11971/1999 (regolamento Emittenti) con riferimento alla informativa precontrattuale concernente i prodotti finanziari emessi da imprese di assicurazione. Tale inter-

[12] Reperibile al link *https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/regolamenti/2018/n41/Relazione_Regolamento_IVASS_41_2018.pdf*.

[13] Reperibile al link *https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/regolamenti/2018/n42/Relazione_Regolamento_IVASS_42_2018.pdf*.

[14] Il piano è pubblicato alla pagina *http://www.consob.it/it/web/area-pubblica/piano-attivita-regolazione*.

vento, che si coordina con quello già citato in sede di esame dell'attività dell'IVASS e volto a recepire la direttiva sulla distribuzione assicurativa (IDD), è stato caratterizzato da un margine minimo di discrezionalità, in quanto si è trattato di adeguare la normativa nazionale al nuovo impianto europeo relativo alla distribuzione dei prodotti finanziari emessi da imprese di assicurazione. La relazione illustrativa[15] pubblicata ad esito del processo di revisione, dà atto dei contributi presentati in fase di consultazione, fornendo riscontro alle istanze avanzate dagli operatori.

Un intervento di portata più ampia, che ha dunque determinato un più esteso processo di analisi, ha riguardato l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2017/1129 (regolamento Prospetto) relativo al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di titoli in un mercato regolamentato. In questo caso, trattandosi di un atto direttamente applicabile, e considerato che alcune disposizioni sono entrate in vigore il 20 luglio 2017, la CONSOB è intervenuta nell'esercizio di una specifica opzione ancor prima che la norma fosse recepita nel nostro ordinamento. In particolare, si trattava delle disposizioni relative all'esenzione dall'obbligo di pubblicare un prospetto nel caso di ammissione a negoziazione in un mercato regolamentato di specifiche categorie di strumenti finanziari, per modificare le quali la CONSOB ha proceduto direttamente a modificare il regolamento Emittenti al fine di allinearlo alla nuova normativa europea.

Con riferimento alle disposizioni ad applicazione differita (21 luglio 2018), il regolamento Prospetto, rispetto alla previgente direttiva, ha aumentato da 100.000 euro a un milione di euro la soglia al di sotto della quale gli Stati membri non possono esigere la pubblicazione di un prospetto d'offerta. Inoltre, il regolamento ha attribuito agli Stati membri la discrezionalità di esentare dalla pubblicazione di un prospetto le offerte con valore compreso tra un milione di euro e otto milioni di euro, mentre nella previgente direttiva il valore massimo della soglia di esenzione era di cinque milioni di euro. La relazione illustrativa[16] descrive il procedimento di analisi effettuato dalla CONSOB per valutare l'opzione zero (mantenere la soglia a cinque milioni) ovvero per innalzarla in via generalizzata a otto milioni (opzione 1) o ancora per aumentarla solo con riferimento a specifiche offerte di strumenti finanziari. Tenendo conto delle considerazioni emerse nella fase di consultazione e delle modalità di attuazione dell'opzione in altri contesti europei, l'AIR presenta una tabella in cui alle singole opzioni vengono associati degli indicatori di impatto (in scala da zero a due)

[15] Reperibile al link *http://www.consob.it/web/area-pubblica/consultazioni?viewId=consultazioni_concluse.*

[16] Reperibile al link *http://www.consob.it/web/area-pubblica/consultazioni?viewId=consultazioni_concluse.*

positivo o negativo con riferimento ai seguenti elementi: onerosità, tutela degli investitori, accesso al mercato dei capitali per le piccole e medie imprese (PMI).

2.3.4. *ART*

L'Autorità di regolazione dei trasporti ha provveduto, nel corso del 2017, alla prima attuazione della delibera 136/2016, che ha definito la metodologia AIR, a partire dal procedimento per la revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, per poi proseguire con quattro ulteriori procedimenti di regolazione. Le relazioni e gli schemi AIR sono consultabili nel sito web istituzionale dell'Autorità, nella sezione *Delibere*, ove sono pubblicate in corrispondenza della delibera, rispettivamente, di approvazione dell'atto di regolazione e di indizione della consultazione. Digitando la parola "AIR" nel motore di ricerca presente sulla *home page* del sito *web* dell'Autorità è possibile accedere a tutte le delibere accompagnate da analisi di impatto, mentre nella sezione *Atti e documenti* è possibile seguire le consultazioni in corso.

Fra le delibere oggetto di AIR nel 2017, si segnala la delibera 92/2017[17], riferita alla revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, nell'ambito della quale sono stati identificati due temi specifici oggetto di AIR (procedura di consultazione tra il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto e remunerazione del capitale investito). L'analisi di contesto riporta dati quantitativi sulla rete aeroportuale italiana, sul volume del traffico di passeggeri e sul comparto merci, in modo da calare il lettore nell'ambito normativo ed economico sul quale insistono le due scelte opzionali oggetto di AIR. Per ciascun tema è stato effettuato il confronto tra l'opzione finale scelta dall'Autorità rispetto allo *status quo*, rappresentato dalla regolazione in vigore. Come si può notare, si tratta di una *review* più che dell'analisi degli impatti di una nuova regolazione. Per il primo tema esaminato, la scelta dell'opzione finale è stata effettuata in base a una valutazione qualitativa dell'impatto complessivamente atteso su alcuni elementi fondamentali (trasparenza, contabilità regolatoria, non discriminazione, efficacia negoziale). Per il secondo tema esaminato, la scelta dell'opzione finale è stata effettuata sulla base di valutazioni analitiche, attraverso le quali è stata stimata una diminuzione tariffaria (potenziale) media del 4,8%. In questo secondo caso, entrano in gioco elementi tecnici, connessi alla determinazione del tasso di remunerazione del capitale e al suo impatto sulle tariffe potenziali, che rendono estremamente complesso il tentativo di rendere pienamente accessibile e comprensibile l'analisi a tutti i potenziali interessati, garantendo allo stesso tempo la redazione di un documento sintetico.

[17] Reperibile al link *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2017/07/AIR-delibera-92_2017.pdf*.

Il 22 dicembre 2017, con delibera 156/2017, è stata poi indetta una consultazione pubblica su uno schema di atto di regolazione recante prime misure di regolazione sulle metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, nell'ambito del procedimento avviato il 16 marzo 2017 e finalizzato all'adozione di un atto di regolazione contenente il quadro metodologico e i criteri da applicarsi all'intero sistema nazionale della portualità. Il procedimento è poi culminato nell'adozione della delibera 57/2018. Per declinare la macro-area "accesso alle infrastrutture portuali", sono stati identificati sei temi specifici oggetto di AIR[18]: individuazione e destinazione delle aree e banchine portuali; affidamento delle concessioni di aree e banchine portuali; individuazione delle attività soggette al rilascio delle autorizzazioni; criteri e modalità per il rilascio delle autorizzazioni; determinazione di canoni e tariffe; verifica sui meccanismi incentivanti e criteri di contabilità regolatoria. Per ciascuno di questi temi, a partire dallo *status quo*, sono stati analizzati qualitativamente gli impatti dell'opzione regolatoria posta in consultazione e quelli dell'opzione come modificata ad esito della consultazione. Le opzioni regolatorie sono state valutate stimando l'impatto complessivamente atteso su alcuni attributi fondamentali: trasparenza, non discriminazione, accessibilità, efficienza produttiva, controllo dei prezzi. In allegato, viene fornito un quadro più dettagliato degli impatti con riferimento alle ricadute su specifici *stakeholders*.

Quello che emerge dalla presentazione delle AIR associate alle due delibere è lo schema tipico di rappresentazione dell'intervento da parte dell'Autorità in esame. Lo stesso modello è rinvenibile nell'AIR associata alla delibera 56/2018[19] recante misure volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi. La particolarità di tale atto risiede nel fatto di essere stato sottoposto a due diversi periodi di consultazione, con conseguente revisione delle proposte originariamente pubblicate con delibera 121/2017 e in seguito riviste con delibera 27/2018. Anche in questo caso, la scelta dell'opzione preferita per ciascuno dei temi esaminati è stata effettuata in base a una valutazione qualitativa dell'impatto atteso rispetto ad una serie di indicatori dei benefici e dei costi connessi all'intervento: trasparenza, non discriminazione, accesso alle infrastrutture, condizioni di qualità, contenuto degli schemi di contratto, efficienza produttiva, criteri per le tariffe e oneri incrementali.

Nell'ottobre del 2018 è stato poi avviato il procedimento volto all'adozione

[18] Reperibile al link *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/06/Relazione-AIR-delibera-n.-57_2018.pdf*.

[19] Reperibile al link *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/05/All.-A-delibera-n.-56_2018.pdf*.

di misure regolatorie per la definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e degli schemi delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, avviato con la delibera 4/2016 come ampliato nell'oggetto dalla delibera 124/2017. La consultazione pubblica è stata accompagnata dalla pubblicazione di uno schema di AIR[20]. Nello schema, pubblicato insieme alla delibera 89/2018, l'impatto delle misure viene presentato mediante una tabella che, per ognuna di esse, presenta tre indicatori dei benefici (Domanda mobilità, Concorrenza, Efficienza e risparmi risorse pubbliche), mentre sono rappresentati in scala da uno a cinque gli oneri incrementali rispetto allo *status quo* ricadenti sugli attori coinvolti (Gestore uscente, Soggetto competente, Ente affidante, Impresa di navigazione entrante e Autorità).

A novembre 2018 si è concluso il procedimento avviato con delibera 43/2018 relativo all'approvazione di misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie. La relazione AIR[21] associata alla delibera 106/2018, con cui è stato concluso il suddetto procedimento, segue i contenuti tipici già esposti, con un'analisi quantitativa dell'ambito di intervento e una valutazione delle opzioni sulla base di un *set* di indicatori valutati rilevanti: trasparenza verso imprese ed utenti finali, non discriminazione delle condizioni tecniche ed economiche, accesso a specifiche risorse, servizi e/o infrastrutture, qualità del servizio, contenuto degli schemi di contratto e/o convenzioni (carte di servizio) e oneri incrementali.

Il medesimo modello, con adattamento degli indicatori rilevanti, è rinvenibile nella delibera 120/2018 con cui si è concluso il procedimento avviato con delibera 69/2017 per l'approvazione dell'atto di regolazione recante metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale[22]. In questo caso anche i tre indicatori relativi ai benefici (trasparenza, efficienza produttiva e riduzione delle asimmetrie informative), così come l'indicatore di costo, vengono presentati qualificandone l'intensità attesa rispetto allo *status quo* (impatto invariato, lieve, medio e forte). La relazione AIR fornisce anche un impatto quantitativo delle misure di regolazione, in termini di benefici potenziali derivanti dal recupero di efficienza.

Infine, è necessario segnalare la delibera 143/2018, che ha concluso il procedimento per la revisione della delibera 49/2015, avviato con la delibera

[20] Reperibile al link *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/10/Schema-AIR-delibera-n.-89_2018.pdf*.

[21] Reperibile al link *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/11/AIR-delibera-n.-106_2018.pdf*.

[22] Si veda la relazione al link *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/12/Relazione-AIR-delibera-n.-120_2018.pdf*.

129/2017, recante misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società *in house* o da società con prevalente partecipazione pubblica. Lo schema AIR[23] riprende il modello sinottico già citato con riferimento alla delibera 89/2018, in cui l'impatto delle misure è associato a tre aree di beneficio (efficienza ed efficacia, riduzione del contenzioso, trasparenza) di cui è rilevata la sussistenza ma non l'intensità, mentre gli oneri incrementali sono stati rappresentati, per ogni attore interessato, in una scala da uno a cinque.

2.3.5. *ARERA*

L'ARERA ha svolto nel 2017 una consultazione in tema di resilienza delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, nell'ambito della quale è stato pubblicato un documento di consultazione in cui l'Autorità ha illustrato i propri orientamenti presentando diverse ipotesi di regolazione, alcune delle quali sviluppate secondo la metodologia AIR. È inoltre proseguita l'attività dell'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento finalizzato a valutare *ex post* l'efficacia dei provvedimenti adottati, nonché l'impatto prodotto sui destinatari degli atti normativi dell'Autorità.

In generale, rispetto alla strategia che orienta il processo decisionale, l'ARERA è quella che ripone maggiore attenzione sui processi di consultazione[24]. Nel 2017 gli *stakeholders* sono stati interpellati 52 volte mentre nel 2018 le consultazioni pubblicate sono 38. Nella parte introduttiva delle delibere viene dato atto degli esiti della consultazione, degli elementi "accolti" fra quelli proposti dalle associazioni partecipanti e di quelli modificati ad esito del processo.

I documenti di consultazione presentano elementi di analisi della situazione in essere (*status quo*), la cui ampiezza varia in maniera significativa in ragione dell'oggetto della consultazione, e a seguire espongono le motivazioni alla base della scelta regolatoria dell'Autorità, sollecitando ove necessario l'invio di dati integrativi. I documenti si chiudono con una formula standard che invita i portatori di interessi a comunicare se condividono gli orientamenti espressi dall'Autorità o se ravvisano criticità in merito a quanto prospettato nel documento.

[23] Reperibile al link *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/12/Schema-AIR-Delibera-n.143_2018.pdf*.

[24] L'elenco delle consultazioni ARERA del 2018 è reperibile al link *https://www.arera.it/it/elenchi.htm?type=dc-18*.

2.4. *Conclusioni*

Il biennio 2017-2018 conferma il progressivo miglioramento nella qualità e nella trasparenza dei processi decisionali delle Autorità indipendenti, sia attraverso gli strumenti di analisi del flusso della regolazione, sia attraverso la semplificazione delle regole e l'elevazione delle garanzie di partecipazione. Allo stesso tempo, permangono rilevanti elementi di criticità nell'utilizzo sintetico delle informazioni quantitative a supporto delle decisioni, nell'attuazione incompleta del ciclo della regolazione e nella mancanza di un approccio armonizzato all'organizzazione dei contenuti web. Per quanto riguarda il governo, pur registrando la permanenza del difficile rapporto fra le amministrazioni centrali e gli strumenti della *better regulation*, vi è la speranza che la nuova disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione, sia in grado di determinare una discontinuità che porti al compiuto utilizzo di questi importanti mezzi al servizio del miglioramento delle politiche pubbliche e degli atti che vi daranno sostanza.

2.4.1. *Aumenta la quantità di dati forniti, in particolare con riferimento al contesto dei provvedimenti*

A fronte del tecnicismo che caratterizza la regolazione di settore, le AIR delle Autorità indipendenti sono spesso caratterizzate da ampie analisi del contesto in cui avviene l'intervento. Queste sezioni rendono più difficoltosa la lettura, ma costituiscono un inevitabile passaggio verso la trasparenza del processo decisionale e sono in molti casi arricchite di indispensabili informazioni quantitative. Le analisi di contesto rappresentano uno strumento in grado di avvicinare (potenzialmente) soggetti che non hanno elevate competenze ed esperienze settoriali e, allo stesso tempo, riducono i margini per la rappresentazione apodittica degli interessi di parte.

2.4.2. *Si ricorre sistematicamente alla consultazione degli interessati, ma non tutti i rispondenti hanno le stesse reali opportunità di farsi ascoltare*

Le consultazioni, specie in alcuni contesti, rappresentano lo strumento principale e consolidato di trasparenza dei processi decisionali. La loro potenzialità viene sfruttata soprattutto per accompagnare gli operatori verso un'adozione guidata delle nuove disposizioni e per evitare errori di progettazione delle norme che possono essere utilmente segnalati e corretti. Tuttavia, l'ampio utilizzo della tecnica *notice and comment* lascia inespresse alcune potenzialità dello strumento consultivo che potrebbero derivare dall'adozione di tecniche più strutturate. L'analisi dei rispondenti (*stakeholders mapping*) evidenzia infatti che è

estremamente difficile bilanciare il contributo degli operatori strutturati in associazioni altamente rappresentative dei loro interessi, con quello degli utenti, consumatori e risparmiatori che, pur essendo in alcuni casi organizzati, faticano a far emergere la loro voce. Questa evidenza potrebbe suggerire l'utilizzo di tecniche di indagine statistica (*panel*) attraverso le quali correggere l'asimmetria fra la capacità rappresentativa degli interessi di specifici gruppi (grandi imprese, piccole e medie imprese, consumatori ecc.).

2.4.3. *Il ruolo dei dati e il limitato ricorso ad analisi di tipo quantitativo*

Se le analisi di contesto spesso abbondano di informazioni quantitative, la valutazione delle opzioni viene nella maggior parte dei casi affidata a prospetti sintetici basati sull'algebra morale (o prudenziale) di Benjamin Franklin. Tali schemi risolvono l'analisi multicriterio presentando, per ognuno degli elementi chiave della decisione, il segno più o il segno meno (pro e contro), con ripetizioni volte a rappresentare una maggiore intensità dell'effetto considerato. L'approccio sintetico ha il pregio di portare in rilievo i fattori chiave del processo decisionale, evidenziando anche il peso attribuito a specifici effetti, come quelli sulla concorrenza o sull'efficienza dei servizi. Come si vedrà meglio in seguito, alcune Autorità hanno un approccio meno sintetico e più dialettico, poiché impostano la trasparenza del processo decisionale come annotazione e commento dei principali nodi critici emersi nel corso delle consultazioni. Questi due "modelli" rappresentano comunque una semplificazione poiché nell'approccio sintetico sono comunque presenti elementi di valutazione delle istanze proposte in consultazione, così come nel modello dialettico non mancano analisi autonome, sia di tipo economico e quantitativo che di tipo logico e giuridico, effettuate dall'Autorità rispetto alle opinioni espresse dai portatori di interessi. Si tratta di scelte strategiche che hanno anche un impatto sull'onerosità dei processi decisionali in quanto la produzione interna di informazioni ha il pregio dell'affidabilità ma può essere più costosa rispetto all'acquisizione dall'esterno. Questo elemento porta in evidenza il tema cruciale delle basi di dati, la cui disponibilità e qualità costituisce una condizione essenziale per poter affrontare efficacemente i processi decisionali.

2.4.4. *L'attuazione del ciclo della valutazione resta incompiuta*

Il processo più raro è quello di valutazione retrospettiva del singolo atto come, in senso più ampio, delle politiche intraprese. Resta dunque incompiuta l'attuazione di un ciclo della valutazione che colleghi le analisi preventive alle verifiche. Il rapporto fra VIR e AIR realizzate resta molto basso e lontano dall'unità. Questa evidenza è in parte mitigata dal fatto che la maggior parte delle

valutazioni formalmente "intestate" come AIR non sono riferite a nuove norme, ma alla revisione di norme esistenti. In tal caso, il confine fra analisi e verifica diventa labile e la classificazione può risultare fuorviante. Per questo, è possibile affermare che la VIR non è un esercizio assente, con riferimento ai singoli atti, anche se il *focus* è spesso sugli effetti della revisione (a giustificare l'opzione scelta) più che sulle ragioni che hanno portato la normativa previgente a risultare inefficace (e quindi sul processo di elaborazione delle opzioni alternative).

2.4.5. *I contenuti* web *sono organizzati in modalità disomogenee*

Un altro punto dolente riguarda la gestione dei siti web, che non sono facilmente fruibili da parte dei non addetti ai lavori e richiedono uno sforzo di ricerca rilevante per seguire i processi decisionali e l'impiego di strumenti di *better regulation* che vi sono associati. Una strutturazione il più possibile armonizzata degli stessi sarebbe un primo passo per ridurre le difficoltà di accesso. Sarebbe necessario, inoltre, prevedere strumenti di ricerca in grado di evidenziare quali processi decisionali sono stati assistiti da AIR, VIR e consultazione. Ulteriore utilità, infine, potrebbe essere associata alla predisposizione di un canale di comunicazione permanente indirizzato soprattutto a raccogliere la partecipazione dei soggetti, come i consumatori, normalmente caratterizzati da un limitato livello di competenza tecnica e giuridica che riduce la loro capacità di intervenire direttamente sul momento redazionale della normativa.

Tabella 2.1 – *Alcune delle più significative AIR svolte dalle Autorità indipendenti nel corso del biennio 2017-2018*

Documento	Amministrazione
AIR in materia di condizioni economiche agevolate dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale (delibera 258/18/CONS) *https://www.agcom.it/documents/10179/10704619/Allegato+18-6-2018/10d3d9c1-b9c6-49fd-ae6e-d6fee1ea5b7a?version=1.1*	**AGCOM**
Piano di monitoraggio dell'AGCOM (incluso nella Relazione annuale) *https://www.agcom.it/documents/10179/11258925/Relazione+annuale+2018/24dc1cc0-27a7-4ddd-9db2-cf3fc03f91d2*	**AGCOM**
Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR) *http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital Assets/anacdocs/Attivita/regolamenti/Reg.13.06.18.del.554.pdf*	**ANAC**

AIR sulle Linee guida n. 9: monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato *http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/336306.pdf*	**ANAC**
AIR sui sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari *https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/modif-disp-abf/Analisi_impatto_regolamentazione_ABF.pdf*	**Banca d'Italia**
Nuovo regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 in materia di adozione degli atti di regolazione *https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/consultazioni/2018/regolamento-attuazione/index.html*	**Banca d'Italia**
AIR sul regolamento 40/2018, recante disposizioni in materia di distribuzione assicurativa e riassicurativa *https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/regolamenti/2018/n40/Relazione_Regolamento_IVASS_40_2018.pdf*	**IVASS**
AIR sul regolamento 41/2018, recante disposizioni in materia di informativa, pubblicità e realizzazione dei prodotti assicurativi *https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/regolamenti/2018/n41/Relazione_Regolamento_IVASS_41_2018.pdf*	**IVASS**
Piano delle attività di regolazione (2017 e 2018) *http://www.consob.it/it/web/area-pubblica/piano-attivita-regolazione*	**CONSOB**
AIR sulla modifica del regolamento 11971/1999 (regolamento emittenti) relativa alla soglia di esenzione dall'obbligo di pubblicare un prospetto per l'offerta pubblica di titoli *http://www.consob.it/web/area-pubblica/consultazioni?viewId=consultazioni_concluse*	**CONSOB**
AIR sui modelli di regolazione dei diritti aeroportuali (delibera 92/2017) *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2017/07/AIR-delibera-92_2017.pdf*	**ART**
AIR sulle misure regolatorie per la definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole (delibera 89/2018) *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/10/Schema-AIR-delibera-n.-89_2018.pdf*	**ART**
AIR su metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale (delibera 120/2018) *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/12/Relazione-AIR-delibera-n.-120_2018.pdf*	**ART**

Capitolo terzo

L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE SULLA CONCORRENZA

Gabriele Mazzantini[*]

Sommario: 3.1. Premessa. – 3.2. Le principali novità in materia di AIRC introdotte nel biennio 2017-2018. – 3.3. L'AIRC nelle Autorità amministrative indipendenti. – 3.3.1. IVASS. – 3.3.2. ARERA. – 3.3.3. AGCOM. – 3.3.4. ART. – 3.3.5. ANAC. – 3.3.6. CONSOB. – 3.3.7. Banca d'Italia. – 3.3.8. Considerazioni di sintesi sulla diffusione dell'AIRC nelle AI. – 3.4. L'AGCM. – 3.4.1. Attività di *advocacy* e istituzioni pubbliche. Una panoramica generale su pareri e segnalazioni. – 3.4.2. Attività di *advocacy* e Autorità di regolazione. Le consultazioni. – 3.5. Le AIR sui principali decreti legislativi. – 3.5.1. Decreto legislativo 56/2017 (cosiddetto *Correttivo al Codice degli appalti*). – 3.5.2. Decreto legislativo 68/2018 di attuazione della direttiva UE 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 gennaio 2016, relativa alla distribuzione assicurativa. – 3.5.3. Decreto legislativo 100/2017 (cosiddetto *Correttivo del TUSP*). – 3.5.4. Decreto legislativo 3/2017 (cosiddetto *Decreto legislativo sul private enforcement*). – 3.5.5. Decreto legislativo 139/2018 sull'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria. – 3.6. Considerazioni conclusive.

3.1. *Premessa*

Questo capitolo è dedicato ad approfondire l'evoluzione che ha avuto nel biennio 2017-2018 l'analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza (AIRC), vale a dire quella parte dell'AIR dedicata all'esame dell'impatto prodotto dall'introduzione di una regolamentazione sul livello di concorrenza di un mercato da essa regolato[1].

Il rapporto fra regolazione economica dei mercati e concorrenza è stato uno di quelli posti fin da subito all'attenzione dei regolatori, fin dalla nascita della più generale disciplina dell'AIR. Per questo motivo, anche l'Annuario trova al proprio interno uno spazio specificatamente dedicato all'AIRC.

[*] Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente Capitolo sono riferibili esclusivamente all'Autore e non impegnano in nessun modo l'istituzione di appartenenza.

[1] Per una trattazione più ampia dell'AIRC, si rinvia a Mazzantini (2016).

La particolare attenzione riservata all'impatto della regolazione sulla concorrenza dipende dall'importanza attribuita agli effetti economici della regolazione e dalla necessità di rimuovere gli ostacoli normativi e regolamentari non giustificati e non proporzionali che rallentano o impediscono le dinamiche competitive fra le imprese, frenando così lo sviluppo economico dei mercati (Banca d'Italia, 2012; Forni, Gerali e Pisani, 2009; Buccirossi *et al.*, 2011). Una cornice normativa eccessivamente intrusiva, non chiara, frammentaria e ambigua può infatti essere di ostacolo allo sviluppo dell'innovazione (Commissione europea, 2017c) o può incrementare il livello dei costi e dell'incertezza che grava sulle imprese (Micossi, 2018), disincentivando gli investimenti e aumentando il contenzioso fra le imprese o fra le imprese e il regolatore (Giacchetti Fantini, 2018).

Come è stato sottolineato, «La valutazione di impatto concorrenziale può incrementare la qualità della regolazione nella misura in cui porta alla luce le ricadute negative sulla concorrenza di una determinata regola, consentendo di raggiungere gli obiettivi della regolazione senza imporre costi ingiustificati ai destinatari finali. L'obiettivo finale dello strumento è dunque contribuire alla realizzazione di un contesto regolatorio che risponda alle caratteristiche della necessità, proporzionalità e coerenza delle regole, così come della loro chiarezza ed accessibilità» (Rangone, 2014, p. 257).

Inoltre, l'AIRC incrementa il livello di trasparenza del processo regolatorio, aprendolo ad una maggiore partecipazione degli *stakeholders*, e costringe il regolatore a declinare in modo dettagliato i motivi che lo hanno portato ad introdurre una regolazione che ha come effetto quello di sacrificare la concorrenza[2].

Come noto, la disciplina dell'AIR prevede, fin dalla sua istituzione, che il regolatore dedichi un'attenzione particolare agli effetti concorrenziali della regolazione che si intende introdurre: già il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 170/2008 aveva previsto, infatti, che la relazione AIR dovesse essere articolata in distinte sezioni, una delle quali destinata a valutare «la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte

[2] «La valutazione di impatto concorrenziale (e le consultazioni realizzate in tale contesto) pur non imponendo alcuna scelta al regolatore (così come l'*advocacy* tradizionale e l'ibridizzazione), diversamente dagli altri strumenti vincola quest'ultimo ad una giustificazione dettagliata della regolazione adottata, che include evidenza in ordine agli impatti di tutte le opzioni alternative considerate. La giustificazione della regolazione si arricchisce in particolare, sotto vari profili. In particolare, il regolatore dovrebbe giustificare l'adozione di una determinata regolazione i cui svantaggi superino i vantaggi da un punto di vista concorrenziale. Va in ogni caso evidenziato che è stata scelta la regolazione meno invasiva per la concorrenza tra quelle che avrebbero consentito il perseguimento degli obiettivi alla base dell'intervento (in una parola, la proporzionalità di ogni restrizione della concorrenza). Infine, anche l'eventuale mancanza di impatto concorrenziale andrebbe motivata». N. Rangone (2014), p. 258.

regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa» (articolo 6, comma 3, lettera *g*)[3].

Successivamente, la legge 180/2011, che ha novellato il primo comma dell'articolo 14 della legge 246/2005, ha previsto che «nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali».

Tale particolare attenzione sull'impatto della regolazione sulla concorrenza è stato da ultimo confermata anche dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 169/2017[4] recante il nuovo regolamento sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione (di seguito, regolamento su AIR, VIR e consultazione), che, all'articolo 9, comma 4, ha disposto che nei casi di atti normativi del Governo, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa, che introducano restrizioni all'accesso o all'esercizio di attività economiche, l'amministrazione proponente debba chiedere obbligatoriamente un parere all'AGCM per la valutazione di tale tipo di effetti (*vedi infra*).

A livello internazionale, lo sviluppo e la diffusione dell'AIRC o, più genericamente, della *competition impact assessment*, è da far risalire all'attività di promozione dei principi di *better regulation* svolta dall'OCSE a partire dalla metà degli anni Novanta (OCSE, 1995).

All'interno del panorama internazionale, l'Italia risulta ancora indietro nel percorso di semplificazione amministrativa e di riduzione degli oneri burocratici, che rappresentano ancora uno dei principali freni alla crescita dell'economia nazionale (Cottarelli, 2018, pp. 65-82). Appare pertanto necessario dedicare uno specifico approfondimento all'AIRC, allo scopo di valutare il livello di sviluppo e diffusione di questo strumento nel biennio 2017-2018.

Il contributo è organizzato nel seguente modo: nel secondo paragrafo verranno brevemente illustrate le principali novità in tema di AIRC introdotte dal regolamento su AIR, VIR e consultazione e dalle relative linee guida adottate nell'aprile del 2018; nel terzo paragrafo verrà offerta una panoramica sull'AIRC impiegata nelle principali Autorità amministrative indipendenti; nel quarto paragrafo si analizzerà l'attività di *advocacy* dell'AGCM (di seguito anche Antitrust), la

[3] Tale sezione è richiesta solo nel caso di interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa e deve dare conto della coerenza e compatibilità dell'intervento con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati.

[4] Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 169/2017, *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*, in G.U. n. 280 del 30 novembre 2017

quale, pur non svolgendo attività regolatoria in senso stretto, è l'istituzione deputata alla diffusione della cultura concorrenziale fra i regolatori e svolge un'attività di "consulenza" delle altre AI in tema di concorrenza; nel quinto paragrafo si farà un rapido cenno all'AIRC realizzato in occasione di alcuni decreti legislativi che avevano un particolare rilievo in termini di impatto concorrenziale. Nell'ultimo paragrafo, infine, si presenteranno alcune osservazioni conclusive.

3.2. *Le principali novità in materia di AIRC introdotte nel biennio 2017-2018*

Come sopra specificato, il 30 novembre 2017 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il regolamento su AIR, VIR e consultazione. Tale provvedimento regola le procedure richiamate nonché le correlate fasi di consultazione, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 246/2005 e successive modificazioni[5], e abroga la precedente disciplina introdotta col decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 170/2008, e col decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 212/2009[6].

Come noto, il regolamento su AIR, VIR e consultazione si applica alle amministrazioni statali ad esclusione delle Autorità amministrative indipendenti (cui si continua ad applicare la legge 229/2003 concernente interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione, cosiddetta *Legge di semplificazione 2001*), mentre, da un punto di vista oggettivo, si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa (articolo 5). Per i decreti legge, esonerati dall'AIR ai sensi della precedente disciplina, viene prevista una procedura di AIR specifica (articolo 10).

Si introduce così un principio generale, temperato attraverso la previsione di casi di esclusione[7] e (se richiesta dall'amministrazione proponente) di casi di esen-

[5] L'articolo 14, comma 5, della legge 246/2005, recita testualmente: «5. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di consultazione;

b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;

c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;

d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10».

[6] Per una disamina del regolamento si rinvia a Cacciatore (2018).

[7] L'AIR è esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autoriz-

zione, che mirano ad esonerare le amministrazioni dalla realizzazione dell'AIR laddove le iniziative normative abbiano uno scarso impatto su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (articoli 6 e 7). Fra i requisiti per cui può essere richiesta l'esenzione (se sussiste congiuntamente ad altri requisiti) dall'AIR si annovera la «limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato»[8].

Limitando l'analisi del regolamento su AIR, VIR e consultazione ai soli aspetti relativi all'AIRC (per gli altri aspetti si vedano i capitoli secondo e quarto di questo Annuario), si evidenzia, in primo luogo, come la relazione AIR debba presentare una comparazione di tutte le opzioni attuabili – e non più solo dell'opzione prescelta, come nel precedente regolamento – e la valutazione dei loro impatti sociali, economici, ambientali e territoriali; in particolare, la valutazione deve tenere conto, fra gli altri, degli effetti sulla concorrenza e del rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

In secondo luogo, si evidenzia come la nuova disciplina dell'AIR attribuisca all'Autorità un ruolo consultivo che non era previsto in precedenza: l'articolo 9, comma 4 del regolamento su AIR, VIR e consultazione prevede infatti che «per i disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche, la relazione AIR è trasmessa dall'Amministrazione proponente al DAGL successivamente all'acquisizione del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'articolo 34, comma 5, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, unitamente a tale parere».

Il parere, che deve essere acquisito dall'amministrazione proponente, riguarda la proposta finale dell'iniziativa regolatoria prima che questa sia inviata al DAGL per l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri; inoltre, si rileva come il dettato normativo circoscriva gli atti per i quali è necessario acquisire il parere («i disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche», *ex* articolo 9, comma 4, che richiama l'articolo 34 del decreto legge 201/2011, il cosiddetto *Salva Italia*), rispetto all'ambito più ampio di quelli per i quali è richiesta l'AIR («gli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Mini-

zazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-*bis* e 4-*ter*, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni.

[8] L'amministrazione proponente può richiedere l'esenzione dall'AIR in relazione al ridotto impatto dell'intervento, in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale; b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento; c) risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; d) limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato.

stri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa», come precisato dall'articolo 5, comma 1)[9].

Il regolamento su AIR, VIR e consultazione, quindi, rilancia, almeno sulla carta, il ruolo di consulente dell'Antitrust attraverso il richiamo all'articolo 34 del decreto legge 201/2011, che, in sette anni di vigenza, non risulta essere stato mai applicato.

L'attenzione all'AIRC viene ribadita anche nella successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'approvazione della guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (di seguito, linee guida)[10], pubblicata nel 2018, che fornisce alcune indicazioni più operative sulle modalità con cui le amministrazioni dovrebbero realizzare l'AIR.

In particolare, nella sezione dedicata ad illustrare l'analisi dell'impatto concorrenziale, si precisa che «la valutazione dell'impatto concorrenziale, indipendentemente dalla tipologia di provvedimento in esame, si articola in due fasi:

a) l'applicazione preliminare di un "test concorrenziale"[11], volto a evidenziare se le disposizioni che si intendono introdurre, (così come risultano dall'opzione preferita), sono potenzialmente suscettibili di restringere la concorrenza, e a identificare i possibili correttivi che, nel rispetto degli obiettivi perseguiti dall'intervento, possono ridurre o eliminare i potenziali pregiudizi alla concorrenza;

b) una valutazione più approfondita, laddove la risposta ad almeno una delle domande di cui si compone il test sia affermativa.

Il test concorrenziale serve dunque ad individuare i disegni di legge o regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche. In relazione alle proposte che, all'esito del test, risultano potenzialmente dannose per la concorrenza l'amministrazione chiede il parere di cui all'articolo 34, decreto legge 201/2011.

[9] L'articolo 5, comma 1, recita testualmente: «L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è tenuta a rendere parere obbligatorio, da rendere nel termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione del provvedimento, in merito al rispetto del principio di proporzionalità sui disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche».

[10] Direttiva del 16 febbraio 2018 (*Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169*), in G.U. n. 83 del 10 aprile 2018.

[11] «Il "Test concorrenziale", coerentemente con quanto riportato nel relativo manuale dell'OCSE, si articola (…) su quattro domande che occorre porsi in riferimento agli effetti dell'intervento proposto:

a) Si introducono limiti al numero e alla varietà dei fornitori?

b) Si limita la capacità concorrenziale dei fornitori?

c) Si riducono gli incentivi delle imprese a competere in maniera adeguata ed efficace?

d) Si limitano le possibilità di scelta e le informazioni disponibili ai consumatori?».

All'esito del parere dell'Antitrust, l'amministrazione proponente ha, quindi, la possibilità di eliminare o comunque ridurre l'eventuale impatto anticoncorrenziale della proposta d'intervento, apportando delle modifiche che siano in linea con i suggerimenti eventualmente avanzati dall'Autorità.

Le linee guida evidenziano inoltre che nella relazione AIR «occorre dare conto, per ogni domanda di cui si compone il test concorrenziale, delle valutazioni svolte dall'amministrazione; inoltre, devono essere indicate le modifiche eventualmente apportate all'opzione preferita a seguito del parere reso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato».

Infine, le linee guida precisano che «Le relative valutazioni devono […] riferirsi quantomeno all'opzione preferita, sebbene sia opportuno che l'amministrazione applichi il test concorrenziale a tutte le opzioni attuabili».

A fronte di tale quadro normativo, si deve dare tuttavia conto di come a circa un anno e mezzo dalla sua entrata in vigore, gli effetti prodotti sulle relazioni AIR delle amministrazioni centrali siano praticamente nulli (vedi infra il paragrafo 3.5.) e di come, nello stesso lasso di tempo, non sia giunta all'Antitrust nessuna richiesta di parere ai sensi dell'articolo 34 del decreto legge 201/2011.

3.3. *L'AIRC nelle Autorità amministrative indipendenti*

Nel presente paragrafo si esamina la diffusione, all'interno delle Autorità amministrative indipendenti, degli strumenti di AIRC: a tale scopo, e in considerazione del fatto che quasi tutti questi soggetti hanno molteplici competenze, sono stati presi in considerazione gli interventi regolatori con un maggior impatto sul funzionamento e sulla struttura dei mercati da essi regolati. Tali interventi, infatti, risultano essere – almeno "sulla carta" – quelli di maggior interesse per valutare lo svolgimento dell'AIRC.

Inoltre, sempre da un punto di vista metodologico, si precisa fin da subito che sono state prese in considerazione sia le AIR, sia le relazioni di accompagnamento delle consultazioni, in modo da valutare la complessiva attività di *competition impact assessment* realizzata dalle Autorità.

Infine, in questo paragrafo si è dato anche conto delle eventuali revisioni ai regolamenti o alle linee guida AIR avvenute nel corso del biennio 2017-2018, allo scopo di mettere in luce le novità relative all'AIRC (è il caso, in particolare, dell'ANAC e della Banca d'Italia)[12].

[12] Per un esame generale delle novità introdotte dai nuovi regolamenti e linee guida AIR si rinvia, invece, al Capitolo secondo di questo Annuario.

Come noto, le Autorità di regolazione sono instituite con la finalità di svolgere un importante ruolo nella diffusione dei principi pro-concorrenziali, che dovrebbero ispirare la regolazione dei settori da esse disciplinati. Benché, infatti, le medesime Autorità siano chiamate a regolamentare i propri settori di competenza tenendo conto di molteplici interessi degni di tutela e costituzionalmente protetti, è altrettanto vero che fra tali interessi risulta avere un ruolo di primo piano quello della tutela della concorrenza; infatti, l'articolo 1 della legge 481/1995 – cui può essere ricondotta l'istituzione di molte di queste Autorità – cita la promozione della concorrenza fra le finalità che devono essere da esse perseguite[13].

3.3.1. *IVASS*

L'IVASS nel corso del 2017 e del 2018 ha messo in consultazione diversi documenti relativi a regolamentazioni che presentavano elementi di rilievo in prospettiva concorrenziale (per i quali non è stata tuttavia realizzata una vera e propria AIR).

Uno dei più importanti risulta quello relativo al regolamento n. 37/2018[14], in attuazione dell'articolo 132-*ter*, commi 2 e 4 del Codice delle assicurazioni private[15] che disciplina l'applicazione di sconti obbligatori significativi sulle polizze di responsabilità civile auto in presenza di determinate condizioni, fra cui: l'ispezione preventiva del veicolo, a spese dell'assicuratore; l'installazione o presenza sul veicolo (se portabili) di meccanismi elettronici che ne registrano l'attività, quali la scatola nera o equivalenti; l'installazione o presenza sul veicolo di meccanismi elettronici che impediscono l'avvio del motore in caso di tasso alcolemico del guidatore superiore ai limiti di legge per la conduzione di veicoli a motore (cosiddetto "*alcolock*").

A questo, si possono aggiungere anche altri due regolamenti messi in consul-

[13] L'articolo 1 recita, testualmente: «Articolo 1: Finalità. 1. Le disposizioni della presente legge hanno la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, di seguito denominati "servizi", nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo».

[14] Regolamento recante criteri e modalità per gli sconti obbligatori RC auto da parte delle imprese di assicurazione

[15] Comma introdotto dall'articolo 1, comma 6, della legge 124/2017 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*).

tazione nel 2018, il regolamento 40/2018[16] e il regolamento 41/2018 in materia di distribuzione e trasparenza dei prodotti assicurativi[17].

In tutti i casi, sono state realizzate delle AIR che hanno messo a confronto alcune opzioni individuate dal regolatore relative ad alcuni contenuti del regolamento, mettendone in evidenza i punti di forza e i punti di debolezza.

In tutti e tre i casi, i regolamenti appaiono rilevanti per le dinamiche concorrenziali che possono instaurarsi fra gli operatori di mercato, intervenendo su aspetti rilevanti della struttura del mercato (la distribuzione, la pubblicità dei prodotti) o su aspetti che influenzano le *policy* commerciali delle compagnie assicurative ed hanno pertanto una ricaduta diretta sui consumatori (gli sconti per l'installazione delle scatole nere).

Tutte le consultazioni svolte sono accumunate da alcune caratteristiche, che possono essere sintetizzate nei seguenti punti: l'aspetto concorrenziale non appare specificatamente trattato, se non nell'ottica della tutela dei consumatori, mentre sono sempre assenti considerazioni relative agli effetti sulla struttura del settore e sulle dinamiche competitive fra gli operatori.

Per mettere maggiormente in rilievo gli effetti prodotti sulle imprese e sui loro incentivi a competere, potrebbero invece essere presi a riferimento gli strumenti suggeriti dall'OCSE per la stima dell'impatto concorrenziali della regolazione (OCSE, 2011). In base a tali strumenti, il regolatore dovrebbe sottoporre la nuova regolazione ad un testo volto a verificare se quest'ultima introduce limiti al numero e alla varietà dei fornitori o alla capacità concorrenziale dei fornitori; se introduce elementi che riducono gli incentivi delle imprese a competere in maniera adeguata ed efficace o che limitano le possibilità di scelta e le informazioni disponibili ai consumatori.

Inoltre, va rilevato come in sede di consultazione gli intervenienti non abbiano quasi mai sollevano questioni relative all'impatto concorrenziale della nuova regolazione. Questo elemento, a sua volta, non contribuisce a sollevare un dibattito circa gli effetti prodotti dalla regolazione sulla concorrenza e sugli assetti di mercato.

Infine, si evidenzia come la stessa AGCM non compaia fra le istituzioni che hanno partecipato alla consultazione; anche questo elemento non ha contribuito

[16] Regolamento recante disposizioni in materia di distribuzione assicurativa e riassicurativa. Lo schema di Regolamento sulla distribuzione introduce una disciplina organica con riferimento alle regole di accesso al mercato, di esercizio dell'attività, di condotta degli operatori nella fase di vendita, nonché di formazione e aggiornamento professionale.

[17] Regolamento in materia di informativa, pubblicità e realizzazione dei prodotti assicurativi. Lo schema di regolamento sulla trasparenza, pubblicità e realizzazione dei prodotti introduce i documenti informativi precontrattuali (DIP) dal formato unitario e dai contenuti standardizzati al fine di agevolare la comprensione e comparabilità dei prodotti, sia vita che danni, da parte dei consumatori.

ad incentivare il regolatore ad approfondire l'analisi dell'impatto concorrenziale della regolazione.

3.3.2. *ARERA*

L'ARERA, nel corso del biennio 2017-2018, ha realizzato alcune AIR (come, ad esempio, quella in tema di resilienza delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica)[18] aventi però ad oggetto aspetti regolatori con scarsissimi o nulli riflessi concorrenziali. Per questo motivo, sono stati presi in considerazione alcuni documenti messi in consultazione. In particolare, sono stati considerati gli interventi regolatori che rientrano all'interno dell'*Obiettivo strategico 10 – Aumento della concorrenza nel mercato*, a sua volta parte della linea strategica "Più concorrenza nei mercati retail, anche grazie ad una domanda più consapevole ed attiva" contenuta nel Quadro strategico per il quadriennio 2015-2018[19].

Diversi di questi documenti sono legati alla stesura e all'entrata in vigore della prima legge annuale per il mercato e la concorrenza, la legge 124/2017.

Ad esempio, con il documento 204/2017/R/com[20], l'ARERA ha inteso iniziare il processo di riforma regolatoria collegato alla fine del regime di maggior tutela (previsto dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza), regime nel quale, i consumatori domestici, oltre alle piccole e piccolissime impresse, possono stipulare contratti di fornitura di gas ed energia elettrica a prezzi regolati dalla stessa ARERA; in particolare, il documento messo in consultazione aveva, come obiettivo, fra gli altri, quello di «promuovere la capacitazione ad operare scelte consapevoli ed in particolare la comprensione delle offerte commerciali presenti sul mercato libero da parte dei clienti finali attraverso l'individuazione di un'offerta facilmente comprensibile, comparabile tra venditori – vale a dire, *ceteris paribus*, differenziata solo nel livello di prezzo – e segregabile dalle altre proposte di servizi aggiuntivi dello stesso venditore»[21].

[18] In base alle proprie linee guida sull'AIR, l'ARERA limita le AIR ai provvedimenti di regolazione che ritiene di maggiore importanza per il loro prevedibile impatto sugli operatori, sui clienti finali nonché, più in generale, sull'intera collettività, mentre realizza delle più semplici consultazioni su tutti gli altri interventi regolatori.

[19] Approvato con deliberazione 15 gennaio 2015, 3/2015/A.

[20] Offerte a prezzo libero a condizioni equiparate di tutela e condizioni minime per il mercato libero per la capacitazione dei clienti finali domestici e delle piccole imprese nei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale.

[21] Come ha specificato l'ARERA nello stesso documento: «Nel futuro contesto regolatorio, si ritiene, infatti, importante offrire ai clienti – segnatamente a quelli di piccole dimensioni che tipicamente ad oggi non dispongono di competenze adeguate alla piena comprensione: a) delle clausole contrattuali che vengono proposte e b) dei loro effetti anche in combinazione tra loro

L'ARERA ha alla fine deciso di ricorrere alla definizione delle cosiddette *Offerte PLACET*[22]; tale soluzione è stata tuttavia considerata troppo vincolante da alcuni operatori, i quali, nel corso della consultazione, hanno espresso alcune perplessità, per quanto attiene potenziali criticità in termini di concorrenza. L'ARERA, sul punto, ha risposto precisando che «la linea di intervento dell'Autorità posta in consultazione è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo, fissato dal legislatore europeo, di un livello minimo di tutela dei clienti civili, che richiede la redazione di condizioni generali di fornitura trasparenti e la trasmissione ai clienti di informazioni affidabili e facilmente confrontabili; ciò all'evidente fine di migliorare anche l'efficienza nell'erogazione dei servizi e promuovere così effettiva concorrenza tra gli operatori nel mercato retail rispetto al livello non sufficiente di oggi (in piena coerenza, quindi, con le finalità che l'articolo 1 della legge 481/95 orienta l'esercizio dei poteri dell'Autorità)»[23].

Un altro caso di consultazione relativa a interventi regolatori miranti ad incrementare il livello di concorrenza dei mercati è quello relativo documento che illustra «gli orientamenti in merito ai criteri, requisiti e modalità per l'ammissione dei soggetti esercenti l'attività di vendita dell'energia elettrica nell'Elenco previsto dalla cosiddetta *legge concorrenza*» (663/2017/R/eel). Solo i venditori che compariranno in questo elenco saranno abilitati alla vendita di energia elettrica nel mercato libero e, come afferma la stessa ARERA, la sua istituzione rappresenta «una novità rilevante che comporterà, come già previsto in altri paesi europei, una maggiore qualificazione dei soggetti che svolgono l'attività di vendita e quindi della concorrenza, aumentando l'affidabilità in termini sia di solidità del soggetto (al fine di aumentare la stabilità del sistema) che operativa, ovvero legata alla capacità di gestire il rapporto contrattuale con i clienti finali, specialmente quelli di piccola dimensione». Tuttavia, anche in questo caso non si registrano approfondimenti in termini di analisi di impatto della nuova regolazione sulla concorrenza; un motivo può essere dato dal fatto che alcuni aspetti della regolazione erano stati individuati e determinati direttamente dalla Legge annuale per il mercato e la concorrenza, che, in qualche modo, ha vincolato le

– strumenti di immediata applicazione e idonei a controbilanciare una asimmetria, anche informativa rispetto ai venditori, nonché a supportarli nella negoziazione con questi ultimi. Con ciò si creano, indirettamente, i presupposti affinché gli operatori trasmettano quei segnali di affidabilità e di cura dei clienti finali che consentano a questi ultimi di sviluppare fiducia nel mercato».

[22] In base a quanto stabilito con la deliberazione 555/2017/R/com, «dal 1° gennaio 2018 tutti i venditori di elettricità e gas del mercato libero dovranno obbligatoriamente inserire tra le proprie offerte anche la PLACET, cioè un'offerta predefinita rivolta a famiglie e piccole imprese (Prezzo Libero A Condizioni Equiparate di Tutela -PLACET), a condizioni contrattuali prefissate definite dall'Autorità, ma a prezzi liberamente stabiliti dal venditore, in accordo ad una struttura chiara e comprensibile».

[23] Cfr. Delibera 27 luglio 2017 555/2017/R/com, pag. 17.

scelte del regolatore e ne ha, allo stesso tempo, legittimato l'intervento in termini di ricadute concorrenziali.

Le stesse considerazioni valgono anche per un altro documento messo in consultazione, relativo alla armonizzazione e semplificazione delle schede di confrontabilità per i clienti finali domestici del codice di condotta commerciale[24]: in questo caso la nuova regolazione sottoposta a consultazione è relativa agli «orientamenti individuati dall'Autorità per l'armonizzazione, con i criteri implementati nel Portale Offerte, delle schede di confrontabilità destinate alla capacitazione dei clienti finali domestici, allegate al Codice di condotta commerciale per la vendita di energia elettrica e gas naturale nonché per la semplificazione nell'esposizione delle informazioni» e si inserisce nel più generale «percorso di riforma finalizzato all'aumento della concorrenza nel mercato retail, anche grazie ad una domanda più consapevole ed attiva del cliente finale»[25].

Anche in questo caso non si ravvisano particolari analisi o considerazioni in tema di analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza.

In sintesi, è possibile osservare che molti dei documenti messi in consultazione dall'ARERA nel periodo monitorato sono relativi a modifiche regolatorie innescate dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza. Questo elemento potrebbe avere in qualche modo reso "scontato" il fatto che ci fossero delle ricadute concorrenziali delle nuove regolazioni, riducendo gli incentivi del regolatore ad effettuare delle AIRC o, almeno, delle riflessioni in termini di *competition impact assessment* nei documenti messi in consultazione.

Inoltre, le (solitamente contenute) considerazioni effettuate dal regolatore sulle ricadute concorrenziali delle nuove regolazioni sono state sempre effettuate in una prospettiva di "tutela del consumatore" e mai in una prospettiva di apertura del mercato ad una maggiore concorrenza attraverso, ad esempio,

[24] Delibera 289/2018/R/com

[25] Tale consultazione è finalizzata a rendere più efficace il nuovo Portale Offerte, in cui confluiranno tutte le offerte degli operatori presenti nel mercato libero una volta che terminerà la maggior tutela: per usare le parole della stessa ARERA, «Tale strumento aumenta la trasparenza e comprensibilità delle offerte, traducendo i prezzi di fornitura del servizio in un corrispettivo percepito familiare dal cliente e facilmente riconducibile all'esperienza quotidiana. Inoltre, permette di semplificare la comparazione tra diverse offerte dello stesso venditore, o tra offerte di diversi venditori. La messa in operatività del Portale Offerte richiede un allineamento delle modalità di presentazione e di calcolo della spesa annua stimata nelle schede di confrontabilità, al fine di omogeneizzare le informazioni disponibili al cliente durante la ricerca di un'offerta nel mercato libero. In particolare, l'allineamento finalizzato a garantire che, a parità di offerta e data di stima, le informazioni presenti nelle schede siano coerenti con quelle visualizzate nel Portale Offerte, deve essere effettuato con riferimento sia alle componenti incluse nel computo della stima della spesa annua sia ai criteri di stima della spesa stessa, così che, a parità di offerta e data di stima, le informazioni presenti nelle schede siano coerenti con quelle visualizzate nel Portale Offerte». Cfr. documento per la consultazione289/2018/R/COM, pag. 10.

l'ingresso di nuovi *competitors*. Anche in questo caso, è possibile ritenere che ciò sia dovuto al fatto che molte delle nuove regolazioni introdotte avevano ad oggetto elementi regolatori legati, come accennato, alla fine del regime di maggior tutela e, di conseguenza, avevano come obiettivo quello di informare nel modo migliore possibile i consumatori. Erano, dunque, interventi regolatori rivolti a disciplinare il mercato più sul lato della domanda che su quello dell'offerta.

3.3.3. *AGCOM*

Nel 2017 l'AGCOM ha proseguito la sperimentazione delle linee guida metodologiche interne previste dal nuovo regolamento AIR adottato nel 2016 (Salvi, 2017, p. 71). In questa fase di sperimentazione, le AIR saranno effettuate solo su specifici procedimenti selezionati dal Segretario generale dell'Autorità.

Fra i procedimenti selezionati nel 2017 c'è quello, in materia di tutela dei consumatori, che comporta la ridefinizione delle condizioni economiche agevolate dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale (delibera 299/17/CONS).

Lo scopo di tale intervento era quello di prevedere «l'introduzione di agevolazioni economiche per la sottoscrizione del servizio di telefonia fissa a favore dei soggetti che si trovano in condizioni di disagio economico e sociale. L'obiettivo perseguito è l'inclusione sociale di coloro i quali si trovano in condizioni reddituali svantaggiate, garantendo la fornitura dei servizi inclusi nel Servizio Universale (SU) a condizioni economiche agevolate».

In questo caso, le opzioni presentate nel corso dell'AIR sono state tre (inclusa l'opzione zero) e, riguardo ai possibili effetti concorrenziali, l'Autorità ha compiuto un'analisi complessiva (non per ciascuna opzione) che ha portato alla seguente affermazione: «Riguardo a possibili effetti sulle dinamiche concorrenziali, non appaiono emergere significativi effetti di spiazzamento imputabili all'ipotetica circostanza di un travaso di consumatori dal mercato alle tariffe agevolate. Per la natura stessa dell'azione regolamentare, volta appunto all'inclusione sociale, l'intervento è calibrato in modo da scongiurare tali effetti. Viceversa, appaiono sussistere notevoli effetti positivi di natura sociale legati all'operare di esternalità sia di tipo economico (es. effetti diretti di rete, scalabilità dinamica delle offerte alle utenze agevolate), sia di tipo sociale (es. effetti sull'efficienza del sistema di monitoraggio e prevenzione sanitaria)».

Un altro intervento regolatorio su cui è stata disposta un'AIR, anche se semplificata[26], è quello relativo al procedimento di *switch off* delle centrali locali

[26] In questo caso l'AIR è semplificata in quanto il procedimento riguarda l'imposizione di obblighi regolamentari previsti in esito ad analisi di mercato, come previsto dall'articolo 82, comma 3, della delibera n. 623/15/CONS.

della rete di accesso di Telecom Italia. In questo caso, però, alla fine del 2018 i documenti relativi all'AIR non risultano ancora pubblicati.

Passando alle consultazioni, l'analisi è ovviamente più semplificata, mancando ad esempio la possibilità di confrontare più opzioni regolatorie.

Nei casi di intervento regolatorio a tutela dei consumatori, vengono poi svolte alcune considerazioni "dal lato della domanda", nella prospettiva dei consumatori, mentre mancano del tutto considerazioni su eventuali effetti dal lato dell'offerta (lato imprese), come nel caso della consultazione relativa alle possibili misure regolatorie per favorire la libera scelta delle apparecchiature terminali da parte di consumatori e utenti finali di servizi di connessione ad una rete Internet[27].

Da registrare anche il fatto che la discussione sugli effetti sui mercati interessati non viene stimolata nemmeno dai soggetti che intervengono nella consultazione, benché tali effetti (laddove sussistano) possano essere di rilievo soprattutto per gli operatori di mercato e per gli eventuali nuovi entranti.

3.3.4. *ART*

L'ART, nel corso del 2016, ha approvato le proprie linee guida in materia di AIR che, ad un primo esame, sono apparse sufficientemente orientate anche all'analisi dell'impatto della regolazione sulla concorrenza[28].

In particolare, in base alle suddette linee guida sull'AIR, fra gli aspetti che vengono presi in considerazione per valutare le opzioni regolatorie, figurano[29]:

- la trasparenza verso imprese e utenti finali;
- la non discriminazione delle condizioni tecniche ed economiche nonché della qualità dei servizi offerti;
- l'accesso a specifiche risorse di rete comprese quelle accessorie;
- l'efficienza produttiva dei servizi forniti;

Tali elementi sono alcuni degli obiettivi che il regolatore intende raggiungere attraverso la regolazione in quanto ritenuti come auspicabili per il buon funzionamento del mercato e per incrementare il benessere dei consumatori; in altri termini, essi possono rappresentare una *proxy*, disarticolata in vari elementi, dell'AIRC. L'aumento della trasparenza del mercato (e la contestuale ri-

[27] Cfr. la Sintesi della consultazione pubblica avviata con delibera 35/18/CONS su possibili misure per la libera scelta delle apparecchiature terminali da parte di consumatori e utenti finali di servizi di connessione ad una rete pubblica di comunicazioni o di servizi di accesso ad Internet, *Allegato A alla delibera n. 348/18/CONS*.

[28] Per una breve descrizione, si rinvia all'annuario relativo al 2016.

[29] Cfr. l'allegato alla delibera n. 136/2016, p. 8.

duzione delle asimmetrie informative), la diffusione di standard di mercato non discriminatori, l'accesso libero a risorse di rete e alle *essential facility*, l'efficienza produttiva, sono infatti condizioni che caratterizzano i mercati in concorrenza e possono pertanto essere utilizzati come parametri per valutare l'efficienza e l'efficacia delle opzioni regolatorie (che saranno tanto più apprezzate, quanto più il mercato assumerà tali caratteristiche in virtù della regolazione adottata).

Nel biennio 2017-2018 le nuove linee guida sull'AIR sono state applicate per la prima volta ad alcuni interventi regolatori; anche in questo caso, come già avvenuto per le altre Autorità, per valutarne l'efficacia in una prospettiva di AIRC si è preferito focalizzare l'attenzione sugli interventi con un maggior impatto concorrenziale sui mercati.

Un caso è quello relativo al procedimento avviato con delibera 69/2017[30]: con tale intervento, l'ART ha inteso fornire agli enti affidanti (soprattutto le Regioni) «criteri e principi per la individuazione di obiettivi di efficacia ed efficienza con riguardo all'affidamento dei nuovi contratti di servizio ferroviari regionali nonché alla revisione, ove prevista, dei contratti di servizio già affidati in via diretta o *in house*». Questo intervento si è reso necessario alla luce del fatto che «la procedura di affidamento largamente seguita in Italia dagli Enti Affidanti dei servizi ferroviari regionali connotati da obblighi di servizio pubblico ("OSP") è quella di aggiudicazione diretta, incluso il servizio universale di lunga percorrenza». A testimonianza del rilievo della questione, si segnala che sul tema erano già intervenute – con una segnalazione congiunta inviata a Regioni, Conferenza unificata Stato-Regioni, MIT e MEF – l'ART, l'AGCM e l'ANAC, segnalando come la deroga alle procedure ad evidenza pubblica imponesse obblighi informativi e motivazionali più stringenti ed obblighi di un reale confronto competitivo fra tutte le manifestazioni d'interesse pervenute.

In questo caso, lo Schema AIR ha analizzato diverse opzioni regolatorie, mentre la Relazione AIR, correlata all'adozione dell'atto di regolazione, ha posto l'attenzione sul confronto tra status quo e contenuto dell'atto di regolazione, sotto il duplice profilo dei benefici e degli oneri incrementali ad esso associati. In particolare, per quanto riguarda gli effetti ricercati dall'atto di regolazione sono stati valutati fattori legati ad un funzionamento concorrenziale del mercato, quali la riduzione delle asimmetrie informative, l'aumento della trasparenza sul mercato e il recupero della produttività delle imprese[31]. Il documento di AIR,

[30] La delibera indice una consultazione pubblica sulle metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale.

[31] Cfr. il documento *Procedimento avviato con delibera n. 69/2017 – Indizione consultazione pubblica su "Metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale". Schema di AIR*, pag. 30.

in particolare, analizza se tali voci vengono migliorate o meno dalla regolazione proposta rispetto allo *status quo* e l'opzione scelta è proprio quella che ottiene una valutazione migliore rispetto a tali parametri.

In questo caso, inoltre, l'ART ha realizzato anche una stima quantitativa degli effetti benefici ottenibili dalla nuova regolazione, in termini di minore spesa di gestione del servizio ferroviario[32].

In alcuni casi le opzioni regolatorie esaminate sono state più di una, come nel caso della consultazione relativa alle misure volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi, conclusasi nel 2018[33]. L'intervento aveva come obiettivo quello di definire elementi fondamentali di certezza, trasparenza e tutela nel settore dell'autotrasporto dei passeggeri, in relazione al potenziale sviluppo di un modello gestionale di autostazioni volto a costituire adeguati *hub* di interconnessione modale e di accesso alle aree urbane.

In tale fattispecie, i parametri presi a riferimento per la valutazione delle opzioni sono stati, fra gli altri, la trasparenza delle condizioni di accesso, la non discriminazione, la possibilità di accedere più o meno facilmente alle infrastrutture da parte di tutti gli operatori di mercato, l'efficienza produttiva; le opzioni prese in considerazione sono state invece due e nella relazione sull'AIR gli effetti attesi di tali opzioni sono stati messi a confronto con lo *status quo* (l'opzione zero).

Al contrario del caso precedente, non è stata tuttavia effettuata una stima quantitativa degli effetti economici attesi dall'opzione scelta.

In sintesi, è possibile affermare che anche nel caso dell'ART manca, nelle relazioni AIR, una parte dedicata esplicitamente all'AIRC; tuttavia, è apprezzabile il fatto che le opzioni prese in considerazione nell'ambito della consultazione vengano valutate sulla base di alcuni elementi che aiutano a comprendere gli effetti attesi sul mercato regolato in termini di maggiore apertura alla concorrenza. Si rileva anche il fatto che talvolta vengono valutate più opzioni, rispetto all'opzione zero. Infine, si sottolinea che, in alcuni casi, è stata realizzata una valutazione di impatto economico dell'opzione scelta.

[32] «Sono stati calcolati i potenziali risparmi conseguibili nel caso in cui tutte le attuali gestioni (in capo a Trenitalia e Trenord) si efficientassero al punto da posizionarsi sulla frontiera efficiente calcolata dall'Autorità sulla base dell'attuale banca dati EFFI. In particolare, depurando i costi operativi 2016 (ultimo anno disponile, treni-km 2016) della Xineff si potrebbe conseguire una minore spesa di quasi 91 milioni di euro». Cfr. pag. 31 dello *Schema di AIR*.

[33] Cfr. il *Procedimento sulle misure volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi*, avviato con la delibera 91/2017.

3.3.5. *ANAC*

Nel giugno del 2018 l'ANAC ha approvato il nuovo regolamento in materia di AIR e VIR[34].

In particolare, per ciò che concerne l'AIRC, il nuovo regolamento precisa che l'AIR non si svolge su l'intero intervento regolatorio, ma si concentra «sulle disposizioni ritenute rilevanti nel caso concreto perché incidono in modo significativo sul mercato e sulla concorrenza, introducono importanti innovazioni nella disciplina, riguardano un numero particolarmente elevato di destinatari o si rivelano, per altri motivi, meritevoli di valutazioni specifiche». L'impatto (*significativo*) sulla concorrenza assume quindi un ruolo privilegiato quale criterio per individuare gli aspetti regolatori da sottoporre ad AIR. Analogo criterio (l'impatto sul mercato) è utilizzato per individuare i provvedimenti da sottoporre a consultazione e a VIR.

Nel biennio 2017-2018 l'ANAC ha sottoposto ad AIR diversi documenti relativi ai vari ambiti di sua competenza (contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza, prezzi di riferimento di servizi e forniture): come negli annuari precedenti, ai fini del tema trattato in questo capitolo, l'attenzione è stata posta sugli interventi regolatori riguardanti i contratti pubblici che – interessando direttamente le gare e gli appalti – hanno una connessione più stretta con le tematiche concorrenziali e, pertanto, possono contenere più facilmente alcune AIRC.

Dalle consultazioni esaminate, emerge che l'ANAC prende sempre in considerazione gli elementi e gli aspetti concorrenziali delle regolazioni che va ad introdurre; tuttavia, l'analisi è sempre di tipo qualitativo e riguarda di solito la sola opzione che viene posta in consultazione.

Si rileva anche che spesso gli aspetti relativi alla concorrenza diventano oggetto di alcune osservazioni avanzate dai soggetti che prendono parte alla consultazione, per cui l'ANAC ha in quel caso la possibilità di esplicare ancora meglio gli effetti pro-concorrenziali attesi dalla nuova regolazione: è il caso, ad esempio, della consultazione relativa al bando tipo numero 1 (Schema di disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo), in cui l'Autorità svolge considerazioni sugli effetti pro-concorrenziali legati, ad esempio, alla previsione

[34] Regolamento del 13 giugno 2018, Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR). Per una sua analisi si rimanda al Capitolo secondo di questo Annuario.

che i servizi messi a gara siano suddivisi in più lotti (in modo che possano partecipare anche le imprese di piccole e medie dimensioni, allargando così la platea dei possibili partecipanti alla gara) e che sia previsto un tetto massimo di lotti aggiudicabili, in modo che non tutti siano assegnati alla stessa impresa.

Poiché il settore dei contratti pubblici e, nello specifico, il tema dell'organizzazione delle gare ha inevitabilmente dei profili strettamente connessi alla concorrenza, appare inevitabile che l'ANAC descriva gli effetti pro-concorrenziali attesi dalla regolazione che, di volta in volta, viene introdotta sui mercati; tuttavia, proprio per la sua specializzazione nel campo degli appalti, che resta storicamente uno dei suoi ambiti di intervento specifici (avendo ereditato, nel 2012, le competenze dall'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – AVCP), l'Autorità potrebbe sfruttare la propria esperienza e i dati di cui è in possesso per provare ad evidenziare alcuni esempi in cui la regolazione ha prodotto effetti positivi, quantificando i benefici per i consumatori. In altre parole, sarebbe opportuno provare a quantificare i benefici attesi da alcune misure pro-concorrenziali misurando gli effetti in termini, ad esempio, di minori prezzi di aggiudicazione o di maggior tasso di partecipazione ad una gara, come avvenuto in casi precedenti in cui tali misure sono state applicate.

Si rileva anche la non elevata interazione (almeno rispetto a quanto ci si potrebbe aspettare, vista la prossimità e la stretta connessione fra i temi della disciplina dei bandi pubblici e della concorrenza) fra l'ANAC e l'AGCM: per ciò che concerne i regolamenti approvati dall'ANAC nel biennio 2017-2018, infatti, l'AGCM ha inviato un solo un parere relativo alle linee guida n. 6[35], peraltro fuori consultazione, a linee guida già approvate; un secondo parere è stato richiesto all'AGCM dall'ANAC relativamente alle linee guida n. 8[36], ma solo su suggerimento del Consiglio di Stato, che aveva ricevuto la bozza di Linee guida per il consueto parere[37]. In quel caso, i suggerimenti inviati dall'AGCM[38] sono stati quasi completamente recepiti dall'ANAC nel testo finale delle linee guida.

[35] Parere AS1474 (Linee guida n. 6 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – Contrattualistica pubblica) sulle linee guida n. 6, di attuazione del decreto legislativo 50/2016, recanti indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice.

[36] Parere AS1334 (*ANAC – Linee guida per il ricorso a procedure negoziate senza pubblicazione di bando di gara nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili*) sulle linee guida n. 8, di attuazione del decreto legislativo 50/2016, concernenti il ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili.

[37] Cfr. Parere del Consiglio di Stato n. 2284/2016.

[38] Le linee guida sono state approvate nel 2017, ma il parere è stato inviato nel corso del 2016: per una sua descrizione si rinvia pertanto all'Annuario relativo al 2016, p. 119.

Si evidenzia, infine, che poiché alla fine del 2018 non era ancora giunta a conclusione nessuna consultazione avviata successivamente all'approvazione delle nuove linee guida sull'AIR, non è stato possibile compiere una valutazione sulla loro efficacia e verificare la presenza di eventuali differenze nella loro applicazione rispetto alle linee guida precedenti.

3.3.6 *CONSOB*

Nel biennio oggetto del presente Annuario, la CONSOB ha svolto diverse consultazioni relative a regolamentazioni che trasponevano all'interno del mercato nazionale normative di origine comunitaria aventi ad oggetto i mercati finanziari e azionari.

Anche in questo caso, ai fini del tema trattato nel presente capitolo, l'attenzione si è focalizzata maggiormente sulle consultazioni aventi ad oggetto regolamentazioni con un maggior impatto concorrenziale.

Anche nel caso della CONSOB, le relazioni illustrative delle consultazioni non presentano aree specificatamente dedicate all'AIRC e, andando oltre l'aspetto meramente formale, anche nel contenuto delle relazioni il tema dell'impatto sulla concorrenza risulta sostanzialmente non affrontato.

Il tema dell'impatto concorrenziale non risulta rilevante neppure analizzando i contributi dei soggetti che intervengono nella consultazione e, almeno nel biennio 2017-2018, neppure l'Antitrust è mai intervenuta sui documenti posti in consultazione.

La scarsa rilevanza dei temi legati all'impatto concorrenziale può essere ricondotta, come già accennato, al fatto che la CONSOB svolge molto spesso attività di regolazione secondaria, recanti disposizioni che integrano e attuano nel dettaglio i principi e le previsioni contenute nelle fonti normative di rango primario, le quali a loro volta recepiscono normative europee. Il potere discrezionale della CONSOB risulta pertanto limitato dai principi e dalle disposizioni contenute nella disciplina comunitaria, la quale molto spesso è già il risultato di una attività di AIR svolta a livello europeo.

Nel caso delle consultazioni svolte nel corso del 2017 connesse alla stesura del nuovo regolamento recante la disciplina in materia di intermediari (pubblicato il 16 febbraio 2018)[39], ad esempio, la relazione illustrativa precisa che «la

[39] Il nuovo regolamento tiene conto della direttiva 2014/65/UE (cosiddetta *MiFID II*) e del regolamento (UE) n. 600/2014 (cosiddetta *MiFIR*), che hanno sostituito la direttiva 2004/39/CE in materia di mercati degli strumenti finanziari (cosiddetta *MiFID I*), con l'obiettivo di adeguare la disciplina alla mutata situazione dei mercati e rafforzare, anche alla luce delle problematiche emerse a seguito della crisi finanziaria, il grado di armonizzazione delle regole e delle prassi di

definizione del testo regolamentare è stata oggetto di una contenuta attività di analisi di impatto, dal momento che gli interventi apportati costituiscono, principalmente, una trasposizione della disciplina sovranazionale nell'ambito della normativa domestica, con limitati adattamenti richiesti per assicurare coerenza con le specificità del sistema nazionale».

In questo caso, la rilevanza concorrenziale del regolamento (che mira a creare un *level playing field* nel mercato europeo dei servizi di investimento) emerge anche dalla lettura della relazione di accompagnamento alla consultazione, che precisa: «Le disposizioni del Regolamento Intermediari danno infatti attuazione ai principi fissati dal legislatore primario, estendendo, in un'ottica di un "livellamento del campo di gioco", le regole stabilite per la prestazione dei servizi di investimento alle attività aventi ad oggetto le diverse tipologie di prodotti finanziari, indipendentemente dal canale o dai soggetti attraverso cui tale operatività si esplica». Tuttavia, per le considerazioni relative all'impatto della disciplina, si rinvia all'AIR svolta a livello comunitario, che contiene anche considerazioni in tema di *competition impact assessment*[40].a

Se da un lato, il rinvio alle analisi di impatto svolte a livello comunitario appare ragionevole e opportuna, dall'altro potrebbero allo stesso tempo rivelarsi utili degli approfondimenti sugli effetti prodotti dalla regolamentazione di secondo livello sul mercato nazionale e sul suo livello di concorrenzialità, che potrebbe mostrare delle specificità non rilevate a livello comunitario.

3.3.7 *Banca d'Italia*

Alla fine del 2018 la Banca d'Italia ha messo in consultazione il nuovo regolamento sull'AIR e sulla VIR[41], che, una volta approvato in via definitiva, andrà a sostituire il precedente regolamento del 24 marzo 2010, di attuazione all'articolo 23 della legge 262/2005 (cosiddetta *legge sul risparmio*) che individua i principi a cui le Autorità di vigilanza dei sistemi bancario, finanziario e delle assicurazioni devono conformarsi nella produzione degli atti regolamentari o generali. Il regolamento del 2010, infatti, è ormai ritenuto non più

vigilanza a livello comunitario; la disciplina europea è stata successivamente recepita a livello nazionale dal decreto legislativo 129/2017, che ha modificato e integrato il decreto legislativo 58/1998, recante il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – TUF.

[40] In particolare, si veda la nota 9 a pag. 10 della *Relazione illustrativa degli esiti della consultazione, delle conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori* del 16 febbraio 2018.

[41] Cfr. Banca d'Italia, *Nuovo regolamento di attuazione dell'art. 23 della Legge 28 dicembre 2005, n. 262 in materia di adozione degli atti di regolazione*, documento in consultazione, Dicembre 2018.

adeguato alla crescente complessità del sistema delle fonti del diritto bancario europeo, derivante soprattutto dal progredire dell'integrazione europea e dell'Unione bancaria.

Il nuovo regolamento, almeno nella versione messa in consultazione, non prevede alcuna specifica analisi sugli effetti concorrenziali eventualmente prodotta dagli interventi regolatori della Banca d'Italia.

Allo stesso modo, anche nelle relazioni AIR relative agli interventi regolatori effettuati nel biennio 2017-2018 non si trovano considerazioni e approfondimenti specificatamente dedicati all'AIRC, nemmeno nel caso di interventi che potrebbero avere riflessi sulle condotte aziendali degli istituti bancari. È il caso, ad esempio, dell'intervento regolatorio volto a «modificare le disposizioni di vigilanza in materia di politiche e prassi di remunerazione e incentivazione nelle banche e nei gruppi bancari»[42], nella relazione AIR non si trova alcuna considerazione in merito agli eventuali riflessi che tale intervento potrebbe avere sulla concorrenza, nonostante le sue ricadute dirette sulle strategie aziendali dei gruppi bancari. Infatti, lo scopo di questo intervento è quello di «assicurare che le politiche e le prassi di remunerazione e incentivazione adottate dagli intermediari per tutto il personale e per quello più rilevante siano in linea con i valori aziendali, perseguano obiettivi di lungo periodo e siano volte a evitare l'assunzione eccessiva di rischi» e, conseguentemente, è lecito attendersi che i gruppi bancari, in seguito all'introduzione di tale disciplina da parte della Banca d'Italia, modifichino le proprie strategie riducendo, ad esempio, gli investimenti maggiormente rischiosi. Queste variazioni potrebbero condurre, a loro volta, alla modifica di prezzi e quantità di certi strumenti finanziari.

3.3.8. *Considerazioni di sintesi sulla diffusione dell'AIRC nelle AI*

In questo paragrafo si offre una tabella sinottica che riassume le caratteristiche dell'AIRC nelle varie Autorità analizzate nelle pagine precedenti (tabella 3.1).

La tabella offre, per ogni Autorità, informazioni riguardo:

- all'utilizzo delle *check list* dell'OCSE, che possono essere considerate come uno degli strumenti più efficaci oggi disponibili per realizzare un'AIRC;

[42] Cfr. Banca d'Italia, *Revisione delle disposizioni in materia di politiche e prassi di remunerazione in incentivazione nelle banche e nei gruppi bancari*, Relazione sull'analisi d'impatto, marzo 2018. Tale intervento regolatorio era volto a recepire gli orientamenti che l'Autorità Bancaria Europea (ABE) ha pubblicato nel giugno 2016 per dare attuazione agli articoli 74, paragrafo 3 e 75, paragrafo 2 della direttiva 2013/36/UE (cosiddetta *CRD IV*).

- alla presenza nelle relazioni AIR di una sezione dedicata all'AIRC;
- allo svolgimento di qualche attività di AIRC o ad essa assimilabile, all'interno della più generica AIR;
- alla realizzazione di stime quantitative dell'impatto della regolazione sui mercati regolati in termini di maggiori/minori prezzi o quantità, o, più in generale, dell'impatto economico sui consumatori;
- alla rilevanza attribuita alla concorrenza da parte dei soggetti che sono intervenuti nelle consultazioni;
- all'interrelazione con l'AGCM (sono stati presi in considerazione sia gli interventi richiesti dall'Autorità di regolazione, che quelli effettuati *ex officio* dalla stessa AGCM);
- all'orientamento al mercato (inteso come attenzione agli effetti prodotti sulla struttura del mercato, sul numero delle imprese presenti, sui loro incentivi a competere ecc.) o alla tutela dei consumatori.

Come è possibile rilevare dalle informazioni mostrate nella tabella 3.1, l'AIRC appare ancora uno strumento di analisi largamente inutilizzato dalle Autorità: nessuna utilizza le *check list* dell'OCSE e nessuna dedica nelle proprie AIR uno spazio esplicitamente dedicato all'AIRC. Solo l'ART analizza alcuni effetti sui mercati regolati che possono essere considerati come una *proxy* dell'AIRC e sempre e solo l'ART realizza, a volte, delle stime dell'impatto della nuova regolazione in termini di benefici per i consumatori o di risparmi per le imprese regolate.

Ciò può dipendere senz'altro dal fatto che solo in alcuni casi la questione degli effetti concorrenziali viene stimolata dagli interventi dei partecipanti alle consultazioni.

Anche il rapporto fra le Autorità e l'AGCM non è sempre frequente e sistematico; da questo punto di vista, potrebbe essere incrementata la partecipazione dell'Antitrust alle consultazioni, sia con interventi *ex ufficio*, sia con richieste di parere da parte delle altre Autorità.

La prospettiva assunta dalle Autorità è quasi sempre quella della tutela dei consumatori, mentre quasi mai si tenta di analizzare che effetto avrà la nuova regolazione sugli assetti di mercato e sulle strategie delle imprese; questo riduce a sua volta gli incentivi che hanno le imprese a sollevare questioni circa l'impatto concorrenziale della regolazione.

Tabella 3.1 – *Alcuni elementi che descrivono la diffusione dell'AIRC all'interno delle AI.*

	Uso della *check list* dell'OCSE	Presenza nella relazione sull'AIR di sezione dedicata all'AIRC	Attività di AIRC	Stima quantitativa degli effetti concorrenziali sul mercato	Interventi su temi di concorrenza	Interventi dell'AGCM	Orientamento al mercato o ai consumatori
ARERA	No	No	No	No	A volte	No	Consumatori
AGCOM	No	No	No	No	A volte	Sì (4 volte)	Consumatori
ART	No	No	Sì*	A volte	Sì	Sì (3 volte)	Consumatori/Imprese
IVASS	No	No	No	No	No	No	Consumatori
Banca d'Italia	No	No	No	No	No	No	Consumatori
ANAC	No	No	Sì**	No	Sì	Sì (1 volta)	Imprese
Consob	No	No	No	No	No	No	Consumatori/Imprese

* Analisi di effetti connessi al livello di apertura dei mercati delle varie opzioni prese in considerazione.
** Considerazioni qualitative sugli effetti attesi sulla concorrenza dell'opzione messa in consultazione.

3.4. *L'AGCM*

Come noto, l'AGCM non svolge attività regolatoria in senso stretto ed è pertanto esonerata dall'applicazione della normativa sull'AIR[43]; tuttavia, dispone di numerosi strumenti attraverso cui intervenire nei procedimenti regolatori delle altre Autorità e amministrazioni, nonché nei confronti dell'attività legislativa, allo scopo di segnalare la presenza di norme e disposizioni che possano alterare negativamente la concorrenza e la competizione fra gli operatori di mercato (per un

[43] A tal proposito, si nota che, benché l'articolo 12, comma 1, della legge 229/2003 abbia introdotto l'AIR per le Autorità indipendenti, lo stesso articolo, al comma 4, ha esplicitamente escluso dall'AIR le segnalazioni e le altre attività consultive, nonché i procedimenti previsti dalla legge 287/1990, e successive modificazioni, vale a dire gli interventi dell'Autorità in materia di intese restrittive della concorrenza, di abusi di posizione dominante e di controllo delle concentrazioni.

approfondimento, si veda *infra* il box 3.1). Secondo una parte della dottrina, proprio tali poteri di segnalazione e proposta, esercitati attraverso la propria attività di *advocacy*, non rappresentano altro che una particolare forma di poteri regolatori[44].

In generale, si segnala come l'AGCM abbia sempre ritenuto particolarmente importante l'introduzione di strumenti di *better regulation* quali l'AIR e la VIR, e ha più volte auspicato che le amministrazioni tenute a tale tipo di analisi e valutazioni non considerino questi strumenti come meri adempimenti burocratici[45]. I momenti di analisi e valutazione dell'impatto della regolamentazione, se correttamente svolti, rappresentano infatti importanti occasioni per aumentare la trasparenza dei processi di definizione degli atti cui si applicano, contribuiscono a ridurre gli eccessi di regolazione e ne garantiscono la qualità. Inoltre, in un'ottica concorrenziale, essi possono fornire un contributo di rilievo al corretto funzionamento del mercato poiché permettono alle amministrazioni di operare un bilanciamento fra tutela della concorrenza e gli altri obiettivi di interesse generale perseguiti, assicurando che la regolazione adottata risponda effettivamente ai criteri di proporzionalità e necessità.

In questa ottica, anche nel biennio 2017-2018 non sono mancate occasioni in cui l'AGCM ha avuto modo di interagire con il legislatore, le amministrazioni contrali e locali e le altre Autorità di regolazione attraverso la propria attività di *advocacy*; tali interventi hanno messo in evidenza le distorsioni concorrenziali contenute in leggi e regolamenti e hanno molto spesso suggerito soluzioni alternative con l'obiettivo di rimuoverle o, quantomeno, modificarle.

Nei paragrafi successivi passere brevemente in rassegna tali strumenti e la loro efficacia.

3.4.1. *Attività di advocacy e istituzioni pubbliche. Una panoramica generale su pareri e segnalazioni*

L'AGCM, fin dalla sua istituzione, ha avuto il potere di intervenire su atti legislativi e amministrativi (già approvati o in fase di approvazione) allo scopo di segnalare eventuali distorsioni concorrenziali che avrebbero potuto ridurre la competizione fra le imprese, a danno dei consumatori. Il novero di strumenti a disposizione dell'Autorità per la concorrenza è stato via via ampliato negli anni, fino all'introduzione dell'articolo 21-*bis* della legge 287/1990, che permette di impugnare gli atti amministrativi ritenuti anticoncorrenziali di fronte al giudice amministrativo (per una panoramica di tali strumenti, si rinvia al box 3.1).

[44] Per una ricostruzione sistematica dei poteri di regolazione, F. De Leonardis (2018), in particolare pp. 723-724.

[45] Si veda *ex multis* AGCM (2018), p. 23.

Box 3.1 – Descrizione dei principali strumenti di *advocacy* di cui dispone l'AGCM

Riferimento legislativo	Anno di introduzione	Tipo di strumento
Art. 21	1990	Le segnalazioni, previste all'articolo 21 della legge 287/1990, hanno ad oggetto norme e provvedimenti amministrativi già entrati in vigore e sono pertanto da considerarsi uno strumento che interviene ex post rispetto al momento in cui è entrata in vigore la regolazione.
Art. 22	1990	I pareri, previsti all'articolo 21 della legge 287/1990 intervengono su iniziative legislative o regolamentari non ancora entrati in vigore e che abbiano direttamente per effetto: *a)* di sottomettere l'esercizio di una attività o l'accesso ad un mercato a restrizioni quantitative; *b)* di stabilire diritti esclusivi in certe aree; *c)* di imporre pratiche generalizzate in materia di prezzi e di condizioni di vendita. In questo caso, quindi, il potere di intervento è ex ante rispetto all'entrata in vigore dell'atto oggetto del parere.
Art. 21-*bis*	2011	Le segnalazioni inviate ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 287/1990, che hanno ad oggetto gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti già in vigore che sono in contrasto con le norme a tutela della concorrenza e del mercato, permettono all'AGCM, qualora le amministrazioni non ottemperino alle indicazioni contenute nelle stesse, di impugnare tali atti presso il TAR Lazio.
Art. 22 (PCM)	2012	La legge 27/2012, all'articolo 4, attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di raccogliere «le segnalazioni delle Autorità indipendenti aventi ad oggetto restrizioni alla concorrenza e impedimenti al corretto funzionamento dei mercati al fine di predisporre le opportune iniziative di coordinamento amministrativo dell'azione dei Ministeri e normative in attuazione degli articoli 41, 117, 120 e 127 della Costituzione». Tale norma ha introdotto un nuovo tipo di pareri: infatti, la Presidenza del Consiglio dei ministri sottopone all'attenzione dell'Autorità le nuove disposizioni di legge regionali a lei comunicate per un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 287/1990, sulle possibili restrizioni alla concorrenza e al corretto funzionamento del mercato al fine di esercitare le opportune iniziative di fronte alla Corte costituzionale.

L'ampliamento degli interventi di *advocacy*, oltre ai già ricordati interventi normativi, si è avuto anche a seguito di specifici protocolli di collaborazione reciproca siglati con altre Autorità amministrative di regolazione.

Da qualche anno, l'AGCM ha iniziato a monitorare l'esito di tali pareri e segnalazioni per verificare l'efficacia dei propri interventi; i risultati di questo monitoraggio vengono resi pubblici sul sito dell'Autorità e nella propria relazione annuale.

Anche nel corso del 2018 l'Autorità ha proseguito il lavoro di monitoraggio della propria attività di *advocacy,* svolto fin dal 2013, allo scopo di rilevare il livello di efficacia dei propri pareri e dei propri interventi di segnalazione.

Nel corso del 2018 l'attività di monitoraggio ha consolidato i dati relativi agli interventi di *advocacy* svolti nel 2016 e nel 2017 (il monitoraggio viene ripetuto dall'Autorità più volte per verificare se le norme oggetto di intervento sono state modificate nei sei, dodici o diciotto mesi successivi alla sua segnalazione o parere). Non sono ancora disponibili, invece, i dati relativi agli interventi di *advocacy* realizzati nel 2018.

In particolare, nel biennio 2016-2017 l'Antitrust ha realizzato complessivamente 236 interventi, fra segnalazioni e pareri, ai sensi degli artt. 21, 21-*bis* e 22 della legge 287/1990. Il tasso di ottemperanza complessiva (considerando quindi tutti gli strumenti utilizzati) è stato pari al 53% (126 casi), grazie al 44% di interventi con esito positivo (104 casi) e al 9% di interventi che hanno fatto registrare un esito parzialmente positivo (22 casi); i restanti casi sono negativi per il 35% (81 casi) e non valutabili per il 12% (29 casi)[46].

I dati mostrano pertanto una flessione rispetto alla rilevazione del biennio precedente (2015-2016), in cui il tasso di successo rilevato è stato del 59% (grazie al 43% di interventi con esito positivo e al 16% con esito parzialmente positivo), mentre appaiono più vicini a quelli dei bienni precedenti (vedi tabella 3.2).

Tabella 3.2 – *Risultati del monitoraggio degli interventi di advocacy effettuati dall'Antitrust, divisi per base giuridica dell'intervento*

Strumento utilizzato	Positivi (A)	Parzialm. Positivi (B)	A+B	Negativi	Non valutabili	n. casi
Art. 21	*6%*	*12%*	18%	57%	25%	35
Art. 21 *bis*	*50%*	—	50%	36%	14%	56

[46] Gli esiti sono classificati come positivi, parzialmente positivi e negativi, facendo riferimento rispettivamente all'aderenza totale, all'aderenza parziale o al mancato adeguamento alle raccomandazioni espresse dall'Autorità, mentre la voce di classificazione non valutabile si riferisce a quei casi che, per diverse ragioni, non sono suscettibili di valutazione, perché ad esempio le procedure di modifica sono in corso.

Strumento utilizzato	Positivi (A)	Parzialm. Positivi (B)	A+B	Negativi	Non valutabili	n. casi
Art. 22	*57%*	*16%*	73%	17%	10%	112
Art. 22 (PCM)	*23%*		23%	77%	—	30
Altra normativa	*100%*	—	100%	—	—	3
Totale 2017-2016	44%	9%	53%	35%	12%	236
Totale 2016-2015	43%	16%	59%	30%	11%	208
Totale 2015-2014	43%	12%	55%	33%	12%	176
Totale 2014-2013	46%	10%	56%	34%	10%	185

Come nei monitoraggi precedenti, il tipo di intervento più efficace risulta essere quello effettuato ai sensi dell'articolo 22 della legge 287/1990, vale a dire il parere che l'Autorità rilascia sugli atti normativi non ancora definitivamente approvati: come mostrano i dati, infatti, i pareri rilasciati ai sensi dell'articolo 22 hanno ottenuto un tasso di successo pari al 73% (grazie al 57% di pareri positivi, cui si aggiunge il 16% di pareri parzialmente positivi), mentre solo il 17% di questi ha avuto un esito negativo.

Dei pareri resi ai sensi dell'articolo 22, 75 sono stati adottati su richiesta dell'amministrazione e per questi casi il tasso di ottemperanza è stato particolarmente alto, pari al 86% (grazie al 76% con esito positivo e al 10% con esito parzialmente positivo), sia per le amministrazioni centrali (93%) che per quelle locali (62%).

Al contrario, le segnalazioni rese ai sensi dell'articolo 21, vale a dire quelli che l'Autorità rilascia su norme già entrate in vigore, hanno avuto un tasso di successo di gran lunga inferiore, pari al 18% dei casi (grazie al 6% di pareri positivi e al 12% di pareri parzialmente positivi), mentre nel 57% dei casi le amministrazioni che hanno ricevuto la segnalazione non si sono adeguati alle richieste dell'Autorità.

Come già rilevato nei monitoraggi precedenti, si conferma che gli interventi di *advocacy* più efficaci effettuati dall'Autorità sono quelli che hanno ad oggetto norme non ancora definitivamente approvate e che sono rilasciati su richiesta dell'amministrazione. In questi casi, l'*expertise* in materia di concorrenza di cui dispone l'Autorità le permette molto spesso di essere un interlocutore autorevole del legislatore o del regolatore e di incidere con efficacia nel processo di formazione della cornice normativa, rimuovendone gli aspetti maggiormente anticoncorrenziali.

3.4.2. *Attività di advocacy e Autorità di regolazione. Le consultazioni*

Fra le decine di pareri e segnalazioni effettuate ogni anno dall'Autorità Antitrust è possibile individuare un sottogruppo di interventi rivolti alle altre Autorità di regolazione, alcuni dei quali effettuati in occasione di consultazioni organizzate dalle stesse Autorità.

In particolare, nel biennio 2017-2018 l'Autorità ha adottato otto pareri ai sensi dell'articolo 22 della legge 287/1990 (in particolare, due nel 2017 e sette nel 2018) nei confronti di altre tre Autorità amministrative indipendenti con riguardo a schemi di atti di regolazione; in particolare, quattro pareri sono stati inviati all'AGCOM, tre pareri all'ART e un parere all'ANAC. In cinque casi, il parere è stato inviato in occasione della messa in consultazione degli schemi di atti di regolazione[47]; in altri tre casi, il parere è stato invece inviato al di fuori delle procedure di consultazione[48].

Per ciò che concerne i cinque pareri rilasciati nell'ambito di una consultazione, c'è da sottolineare come in due casi il parere sia stato rilasciato *ex ufficio* dall'AGCM, mentre in altri tre casi sia stato invece richiesto dalle Autorità di regolazione. In tutti i casi, l'esito è stato positivo o parzialmente positivo.

Per ciò che riguarda, infine, i tre pareri rilasciati al di fuori delle procedure di messa in consultazione delle delibere regolatorie, vale la pena sottolineare come questi siano stati effettuati tutti *ex ufficio* e il fatto che l'esito sia stato negativo (in due casi) o non valutabile (in un caso).

Dai dati presentati, benché numericamente limitati, è possibile affermare che l'efficacia degli interventi dell'AGCM aumenta sensibilmente se questi vengono svolti all'interno delle consultazioni svolte dalle AI: appare pertanto opportuno che l'Autorità Antitrust sfrutti al massimo tali occasioni per diffondere il più possibile fra i regolatori una cultura pro-concorrenziale.

[47] Si tratta, in particolare, di AS1453 - *Regolamento rilascio licenze per servizio di notificazione di atti giudiziari e violazioni del codice della strada*, in *Bollettino* n. 46/2017; AS1499 - *ART-Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali*, in *Bollettino* n. 15/2018; AS1530 - *AGCOM/Applicabilità del meccanismo di ripartizione del costo netto del servizio universale per gli anni 2008-2009*, in *Bollettino* n. 32/2018; AS1493 - *Procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso di frequenze per favorire la transizione verso la tecnologia 5G*, in *Bollettino* n. 12/2018; AS1546 - *Definizione bandi di gara assegnazione servizi trasporto marittimo passeggeri da-tra-per le isole*, in *Bollettino* n. 48/2018.

[48] Si tratta, in particolare, di AS1399 - *Servizi di cabotaggio marittimo da/per le isole minori della sicilia e della Sardegna*, in *Bollettino* n. 29/2017; AS1474 - *Linee guida n. 6 dell'Autorità nazionale anticorruzione – contrattualistica pubblica*, in *Bollettino* n. 6/2018; AS1489 - *AGCOM/Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale di poste italiane*, in *Bollettino* n. 11/2018.

3.5. *Le AIR sui principali decreti legislativi*

In questo paragrafo si illustra brevemente come viene svolta l'AIRC dalle amministrazioni centrali nel caso di alcuni decreti legislativi con un rilevante impatto concorrenziale.

Come già rilevato, l'entrata in vigore del nuovo regolamento sull'AIR alla fine del 2017 avrebbe dovuto rilanciare il ruolo dell'AGCM quale consulente delle amministrazioni in tema di AIRC; in base a quanto previsto dall'articolo 9 del regolamento, infatti, l'Autorità Antitrust avrebbe dovuto essere chiamata a rilasciare un parere sui disegni di legge governativi e sui regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche, ai sensi dell'articolo 34, comma 5, del decreto legge 201/2011. In realtà, a circa un anno e mezzo dall'entrata in vigore del regolamento, non risulta pervenuta all'AGCM nessuna richiesta di parere e l'analisi dell'impatto della regolazione sulla concorrenza viene svolta (o, almeno, dovrebbe essere svolta) ancora internamente alle amministrazioni proponenti.

Di seguito si illustrano alcune AIRC relative a provvedimenti entrati in vigore nel biennio 2017-2018 con un impatto (considerato da chi scrive) non trascurabile sulla concorrenza.

3.5.1. *Decreto legislativo 56/2017 (cosiddetto Correttivo al Codice degli appalti)*

Nel corso del 2017 è stato pubblicato il decreto legislativo Correttivo del Codice degli appalti, pubblicato nel 2016. Come noto, il Codice degli appalti disciplina la partecipazione delle imprese ai bandi di gara indette dalle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di incentivare la partecipazione delle imprese, riducendo le barriere di ingresso, e di ridurre il rischio di pratiche collusive.

Nella sezione 6 della relazione AIR relativa al decreto legislativo 126/2016, dedicata a descrivere l'«incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese» si afferma che «l'attività di correzione del Codice dei contratti pubblici favorisce ulteriormente l'apertura del mercato e rafforza i presidi di prevenzione dei rischi corruttivi».

Successivamente, si declinano molto brevemente alcuni effetti attesi connessi alla introduzione delle nuove norme contenute nel decreto correttivo, come quelle che mirano alla semplificazione delle procedure di affidamento, da cui ci si attende «un migliore accesso dei fornitori, segnatamente le PMI, al mercato dei contratti pubblici», o quelle che hanno ad oggetto la selezione e composizione delle commissioni giudicatrici, che aumentano «le garanzie per un corretto svolgimento del processo competitivo».

Infine, si dà conto che anche in sede di consultazione «si è riscontrato come le proposte di revisione e correzione, che tenevano conto anche delle esigenze pun-

tuali dei destinatari laddove compatibili con le finalità dell'azione pubblica, non hanno un impatto rilevante, diretto e/o indiretto, in termini di riduzione del numero e della qualità dei fornitori o anche solo nel disincentivarli alla concorrenza».

In questo caso dunque, l'amministrazione proponente ha tentato di descrivere alcuni effetti attesi dalle nuove norme, suddivise per macrocategorie. L'analisi appare, tuttavia, ancora troppo sintetica.

3.5.2. *Decreto legislativo 68/2018 di attuazione della direttiva UE 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 gennaio 2016, relativa alla distribuzione assicurativa*

Il decreto legislativo 68/2018 ha introdotto significative novità in materia di distribuzione assicurativa, disciplinata al Titolo IX del decreto legislativo 209/2005, recante il Codice delle assicurazioni private; tali modifiche hanno permesso di allineare la normativa nazionale alle più recenti disposizioni introdotte in materia con la direttiva richiamata.

Il comparto della distribuzione assicurativa, negli ultimi anni, è stato caratterizzato dalla presenza di numerose problematiche concorrenziali, tanto da essere oggetto di numerosi interventi dell'Antitrust, sia attraverso strumenti di *advocacy*, allo scopo di rimuovere barriere regolatorie che impedivano un corretto incontro fra domanda e offerta di servizi assicurativi[49], sia attraverso istruttorie volte a rimuovere comportamenti anticoncorrenziali promossi dalle imprese[50].

La sezione dell'AIR relativa agli impatti concorrenziali avrebbe quindi potuto analizzare come la nuova disciplina sia in grado di aumentare la concorrenza fra le compagnie assicurative, mentre ci si limita a precisare genericamente che «L'intervento normativo, in linea con la direttiva che impone a tutti gli Stati membri di adeguarsi al nuovo sistema di distribuzione assicurativa, non incide negativamente sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese. Al contrario, per le ragioni più sopra esposte, garantisce il corretto funzionamento concorrenziale del mercato assicurativo nel Paese e nell'unione europea».

3.5.3. *Decreto legislativo 100/2017 (cosiddetto Correttivo del TUSP)*

Il decreto legislativo 100/2017, ha modificato alcune disposizioni contenute nel Testo unico delle società partecipate (TUSP), il cui scopo è quello di ridurre

[49] *Ex multis*, AS497 - *Clausole di esclusiva nel rapporto di distribuzione tra compagnie assicurative e agenti*, in *Bollettino* n. 3/2009; AS988 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013,* in *Bollettino* n. 38/2012.

[50] I702 – *Agenti monomandatari*, in *Bollettino* n. 23/2014.

il numero delle partecipazioni detenute dagli enti pubblici e spingere le gestioni verso una maggiore efficienza ed economicità, nel rispetto del principio di tutela e promozione della concorrenza. L'effetto che il legislatore vuole raggiungere è quello di limitare le partecipazioni pubbliche a quelle strettamente necessarie all'ente pubblico a perseguire i propri scopi istituzionali, lasciando che gli operatori privati riempiano gli spazi lasciati vuoti in seguito alla dismissione delle partecipazioni non necessarie. C'è dunque anche un intento di sostituire, laddove possibile, lo Stato con il mercato, il pubblico con il privato.

Alla sesta sezione della relazione AIR che accompagna il decreto legislativo correttivo del TUSP, l'amministrazione proponente si limita ad affermare che «L'opzione prescelta è coerente e compatibile con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati. L'intervento regolatorio, in quanto mirato alla maggiore efficienza dei servizi, ha un generale effetto positivo sul corretto funzionamento e sulla competitività del Paese».

L'analisi appare del tutto generica e non spiega come le modifiche apportate al TUSP dovrebbero incrementare l'efficienza dei servizi (né in generale, né rispetto alla versione precedente dello stesso TUSP) né, tantomeno, come si riesca a produrre un effetto positivo sulla competitività del Paese.

3.5.4. *Decreto legislativo 3/2017 (cosiddetto Decreto legislativo sul private enforcement)*

Agli inizi del 2017 l'Italia ha recepito la direttiva europea sul cosiddetto *private enforcement* (direttiva 2014/104/UE) attraverso il decreto legislativo 3/2017. In estrema sintesi, il decreto legislativo, recependo i contenuti della direttiva, riafferma il diritto al risarcimento del danno derivante da violazioni della normativa antitrust e definisce procedure e strumenti processuali *ad hoc*, validi tanto per azioni dirette (cosiddette *stand-alone*) che indirette, ossia a seguito di una decisione dell'Autorità di concorrenza (cosiddette *follow-on*), specialmente in materia di prove.

La materia disciplinata dal decreto ha pertanto una connessione diretta con l'attività svolta dall'Antitrust e fra i suoi effetti c'è quello di aumentarne, almeno a livello teorico, l'effetto di deterrenza, rendendo più semplice per un soggetto che abbia subito un danno per violazione delle norme antitrust avviare una causa di risarcimento danno: fra gli scopi perseguiti dalla direttiva e dal decreto legislativo che l'ha recepita, infatti, c'è quello di facilitare le azioni di *private enforcement*, in aggiunta a quelle di *public enforcement* demandate all'Autorità.

La relazione AIR del decreto legislativo, alla sezione 6, si limita ad evidenziare che: «L'intervento normativo non ha nessuna incidenza negativa sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

Al contrario, il decreto in esame incide positivamente su entrambi i profili citati: uniforma la materia del risarcimento del danno *antitrust* fra gli ordinamenti degli Stati membri e potenzia il private enforcement raccordandolo al ricorso ai rimedi pubblicistici, cioè al *public enforcement*. È appena il caso di ricordare che (così come sottolinea il considerando 6 della direttiva) per garantire un'efficace applicazione a livello privatistico a norma del diritto civile e un'efficace applicazione a livello pubblicistico da parte dell'AGCM, i due canali devono interagire in modo da assicurare il massimo impulso alle regole di concorrenza».

In questo caso, essendo la normativa nazionale una disciplina di recepimento di una direttiva comunitaria, sarebbe stato quantomeno opportuno prendere in considerazione il documento di *impact assessment* realizzato dalla Commissione europea che ha accompagnato la presentazione della stessa direttiva[51]: tale documento, in particolare, elenca alcuni elementi da prendere in considerazione nella valutazione delle varie opzioni del testo della direttiva, fra cui l'incremento dell'effetto di deterrenza sui comportamenti anticoncorrenziali delle imprese, la creazione di un più efficiente *level playing field* all'interno del mercato comunitario (dovuto all'armonizzazione della disciplina del *private enforcement*, che fino all'entrata in vigore della direttiva era regolato in maniera diversa in ciascuno Stato dell'Unione europea), un accesso più agevole alla giustizia civile (grazie alla riduzione dei relativi costi) per consumatori e PMI, nonché un effetto benefico sulla crescita e sullo sviluppo economico, dovuto ad un (atteso) maggior rispetto della normativa antitrust da parte delle imprese.

La relazione AIR della commissione dedica diverse pagine all'analisi di questi effetti e avrebbe potuto rappresentare un ottimo riferimento per svolgere una più approfondita AIRC in sede di recepimento della direttiva all'interno dell'ordinamento nazionale.

3.5.5. *Decreto legislativo 139/2018 sull'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria*

Il decreto legislativo 139/2018[52] recepisce la direttiva (UE) 2016/2370 la

[51] Cfr. European Commission, *Impact Assessment Report accompanying the proposal for a directive of the european parliament and of the council on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union*, SWD(2013), 203 final, dell'11 giugno 2013.

[52] Decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale dei passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria

quale ha, fra i propri obiettivi, quello di rendere più imparziale e trasparente possibile la gestione delle reti ferroviarie nazionali, soprattutto laddove (è la maggioranza dei casi) il gestore della rete è integrato a valle nell'offerta dei servizi di trasporto passeggeri.

In questi casi, infatti, il gestore della rete potrebbe avere degli incentivi a favorire l'impresa di trasporto ferroviario ad esso collegato, a scapito degli altri eventuali concorrenti presenti sul mercato nazionale. L'Autorità Antitrust, ad esempio, si è già trovata, in passato, a sanzionare Ferrovie dello Stato che, per il tramite delle società controllate Rete Ferroviaria Italiana e Trenitalia, ha aveva messo in atto un abuso di posizione dominante finalizzato ad ostacolare, ed in ultima analisi, ad estromettere la società Arenaways dal mercato del trasporto ferroviario passeggeri[53].

Nonostante la regolazione dell'accesso ai servizi di trasporto ferroviario impatti direttamente con il livello concorrenziale del mercato del trasporto ferroviario, la sezione AIRC dell'AIR relativa al decreto legislativo 139/2018 si limita a riportare, testualmente solo che: «L'intervento normativo favorirà ulteriormente lo sviluppo della concorrenza, la libertà di accesso delle imprese ferroviarie al mercato dei trasporti di merci e di passeggeri per ferrovia e rafforzerà l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura e delle funzioni essenziali».

Si rileva, tra l'altro, che la relazione di AIR di questo provvedimento è stato redatta secondo le disposizioni del nuovo regolamento. Anche in questo caso, per avere un'idea di come avrebbe potuto essere svolta la relazione di AIR, è possibile consultare quella realizzata dal regolatore britannico (che, nel caso specifico, avendo una regolamentazione nazionale già molto aperta alla concorrenza, aveva l'obiettivo di impedire che il recepimento della nuova direttiva riducesse la portata pro-concorrenziale della cornice normativa nazionale)[54].

3.6. *Considerazioni conclusive*

In base a quanto emerso nei paragrafi precedenti, si possono fare alcune considerazioni di sintesi.

Allo stato attuale, come già rilevato anche negli annuari precedenti, l'AIRC

[53] Cfr. A436 – *Arenaways – Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri*, in *Bollettino* n. 30/2012.

[54] Il documento di *impact assessment* realizzato dal regolatore britannico può essere consultato alla pagina https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/701272/impact-assessment-railways-infrastructure-access-management-licensing-undertakings-amendment-regulations-2018.pdf.

appare ancora poco diffuso, sia fra le Autorità amministrative indipendenti, che fra le amministrazioni centrali.

In particolare, l'analisi dell'impatto prodotto dalla regolazione sulla concorrenza appare ancora molto spesso poco approfondita e non supportata dall'utilizzo di strumenti disponibili ormai già da diversi anni, quali le linee guida pubblicate dall'OCSE.

Tuttavia, in alcune Autorità di regolazione, quale per esempio l'ART, è possibile scorgere una maggiore sensibilità al rapporto fra concorrenza e regolazione dei mercati, tanto che in alcune relazioni AIR si fa ricorso ad alcuni indicatori che vengono utilizzati per misurare l'impatto della nuova regolazione sul livello di apertura dei mercati e che possono essere considerati una *proxy* dell'AIRC (anche se questo non viene espressamente detto dall'ART). In qualche raro caso ci si spinge persino ad elaborare stime quantitative degli effetti.

Questa maggiore attenzione ai temi della concorrenza rinvenibile nei procedimenti regolatori dell'ART potrebbe dipendere dal fatto che i mercati su cui interviene sono fra quelli meno liberalizzati e necessitano pertanto più di altri di una regolazione pro-concorrenziale.

Per ciò che concerne, invece, le altre Autorità di regolazione, si può rilevare come l'attenzione ad un efficace funzionamento dei mercati sia quasi sempre declinata prendendo a riferimento gli effetti prodotti sui consumatori; in altri termini, in mercati più aperti alla concorrenza (perché il processo di liberalizzazione è stato avviato prima) il regolatore si preoccupa spesso di tutelare i consumatori, più che di disegnare una struttura di mercato che favorisca la competizione fra gli operatori. Pertanto, gli (scarsi) elementi di AIRC presenti nelle AIR hanno quasi sempre l'obiettivo di mettere in evidenza gli effetti prodotti dalla nuova regolazione sui consumatori, piuttosto che di illustrare come si modificano gli incentivi a competere delle imprese o come varia il numero degli operatori presenti sul mercato.

A livello di amministrazioni centrali, da un lato, si registra un rinnovato rilievo attributo all'AIRC dal recente regolamento su AIR, VIR e consultazione (2017) e dalle relative linee guida (2018), mentre, dall'altro, si constata come l'analisi degli effetti concorrenziali non venga praticamente mai realizzata dalle amministrazioni proponenti (come risulta anche dalla relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione relativa all'anno 2017 (Senato della Repubblica, 2018), rendendo lettera morta il dettato normativo. Nonostante, infatti, il nuovo regolamento valorizzi il ruolo di consulente dell'AGCM (articolo 9, comma 4), che dovrebbe essere chiamata a rilasciare un parere sui disegni di legge governativi e sui regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche, ai sensi dell'articolo 34, comma 5, del decreto legge 201/2011, si deve rilevare come tele disposizione, ad oltre

un anno e mezzo dalla sua entrata in vigore, risulti ancora del tutto inattuata (così come accaduto, del resto, in passato riguardo all'applicazione dell'articolo 34 del cosiddetto *Salva Italia*, richiamato dallo stesso regolamento).

Sarebbe pertanto opportuno iniziare a coinvolgere maggiormente l'Antitrust nei processi regolatori, dando attuazione alle norme che già sono in vigore.

La stessa Antitrust, dal canto suo, potrebbe in primo luogo promuovere maggiormente le linee guida sull'AIRC (Lacava *et al.*, 2007) di cui si è dotata ormai diversi anni fa (ispirandosi a quelle elaborate dall'OCSE): in particolare, tali linee guida potrebbero essere rese più facilmente accessibili sul sito e potrebbero essere aggiornate, per tenere conto, ad esempio, dei recenti sviluppi in tema di *behavioural economics*.

Tali linee guida rappresentano infatti uno strumento utile a diffondere la cultura pro-concorrenziale fra i regolatori e possono essere prese a riferimento per svolgere una corretta AIRC.

In secondo luogo, l'Antitrust potrebbe sfruttare in modo ancora più sistematico la possibilità di intervenire nei processi di consultazione promossi dalle Autorità di regolazione, soprattutto nei casi in cui vengono proposte nuove regolazioni con importanti ricadute di tipo concorrenziale. La partecipazione alle consultazioni consente infatti all'AGCM di mettere a disposizione delle altre Autorità il proprio *expertise* in materia di concorrenza per scongiurare un ricorso formale all'AIRC[55]: ciò consentirebbe anche, da un lato, di incrementare l'efficacia dei suoi interventi e, dall'altro, di rafforzare il clima di collaborazione con i regolatori.

[55] «Il rischio di un uso formale della valutazione di impatto concorrenziale, ancora frequente soprattutto in paesi a diritto amministrativo come la Francia e l'Italia, può essere arginato proprio grazie all'intervento delle Autorità della concorrenza, che con il suo bagaglio di competenze specifiche finisce per imporre una profondità di analisi adeguata a far emergere evidenze utili alla decisione finale», Rangone (2014).

Capitolo quarto

LE CONSULTAZIONI PUBBLICHE

Carolina Raiola[*]

Sommario: 4.1. Premessa. – 4.2. Le novità europee e internazionali in tema di consultazione e di partecipazione. – 4.2.1. Il quadro regolatorio europeo e le principali esperienze. – 4.2.2. Le indicazioni dell'OCSE. – 4.2.3. Le nuove frontiere della partecipazione. – 4.3. Il contesto nazionale. – 4.3.1. La disciplina delle consultazioni svolte dalle amministrazioni centrali non indipendenti. – 4.3.2. L'integrazione tra trasparenza e partecipazione: un punto unico di accesso alle consultazioni. – 4.3.4. Le esperienze di consultazione delle amministrazioni centrali. – 4.3.5. Le iniziative del Parlamento. – 4.4. Le Autorità indipendenti. – 4.4.1. Le novità nel quadro normativo sulla consultazione. – 4.4.2. I metodi di consultazione. – 4.4.3. I dati sulle consultazioni pubbliche svolte online. – 4.4.4. Le modalità di pubblicazione degli esiti delle consultazioni pubbliche. – 4.4.5. I soggetti che partecipano alle consultazioni pubbliche. – 4.5. Conclusioni.

4.1. *Premessa*

La consultazione dei soggetti interessati alle decisioni pubbliche è uno strumento che favorisce il miglioramento della qualità della regolazione. Aprire i processi decisionali consente alle amministrazioni di rendere trasparenti le attività e le intenzioni di regolazione e di acquisire Informazioni, punti di vista, osservazioni, commenti, suggerimenti e indicazioni, provenienti da coloro a cui sono destinate le decisioni.

La spinta verso la ridefinizione dei processi decisionali nel senso dell'apertura è uno dei cardini delle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali e sovranazionali più attente alle politiche regolatorie (OCSE e Unione europea, soprattutto), che costituiscono per i governi i principali riferimenti per il rinnovamento delle proprie esperienze. Da tali raccomandazioni derivano i principi fondanti a cui devono attenersi le iniziative di partecipazione, al fine di evitarne gli usi distorti: l'apertura più ampia possibile, la trasparenza dei processi e dei risultati e l'efficacia rispetto alle decisioni assunte.

[*] Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente Capitolo sono riferibili esclusivamente all'Autore e non impegnano in nessun modo l'istituzione per cui l'Autore presta la propria attività lavorativa.

Tra le forme di coinvolgimento, il presente capitolo distingue quelle che raccolgono contributi nell'ambito procedimenti di regolazione (a prescindere dallo svolgimento di analisi preventive o successive di impatto) e di processi di elaborazione di politiche od opere pubbliche la cui decisione finale resta di piena responsabilità delle amministrazioni – di seguito definite consultazioni –[1], da altre forme di partecipazione che assicurano ai cittadini un maggiore potere decisionale o di intervento[2]. La consultazione può assumere una forma pubblica (anche detta *aperta*), nei casi in cui è generalmente rivolta a chiunque abbia interesse a partecipare, o una forma ristretta, allorché è rivolta a specifici soggetti appositamente invitati a dare il proprio contributo.

In Italia, le amministrazioni pioniere nello sviluppo di iniziative di consultazione nei procedimenti per l'adozione di regolazioni sono state le Autorità amministrative indipendenti che, spinte dalla loro natura di regolatori tecnici, hanno fatto ricorso alla consultazione sin dalla loro istituzione, o dotandosi di discipline dedicate esclusivamente alle procedure di consultazione, o inglobando le disposizioni relative a questo strumento all'interno di regolamenti concernenti le procedure di adozione degli atti generali. Sebbene ognuna abbia le proprie peculiarità, le disposizioni di tutte le Autorità indipendenti hanno previsto l'opportunità di ricorrere (oltre che a iniziative dal vivo, pubbliche o ristrette) a consultazioni pubbliche da svolgere via web, secondo procedure standard che prevedono: la pubblicazione di bozze di provvedimenti sui siti istituzionali; la raccolta di osservazioni su di essi, per un tempo non inferiore a un periodo minimo predefinito; e la diffusione di informazioni sui risultati ottenuti. Le altre amministrazioni centrali hanno cominciato a sperimentare l'uso delle consultazioni successivamente, nel corso del primo decennio degli anni Duemila, in assenza di discipline nazionali di riferimento. Tale proattività, che si è realizzata con i limiti di cui più avanti

[1] Relativamente all'oggetto, è opportuno precisare che la consultazione, non riferendosi alle attività di partecipazione degli interessati ai procedimenti amministrativi, quanto piuttosto all'adozione di atti generali, non è codificata dalla legge n. 241/1990. Le attività di consultazione hanno d'altronde una diversa finalità rispetto a quelle delle attività di partecipazione. Su questo, cit. Della Cananea (2016), pp. 110-111: [differentemente dalla consultazione] «which "may help the administration attain an accurate decision, (…) participation is based on a non-instrumental rationale, in the sense that it ensures that human dignity is adequately respected by public administrators when taking decisions that potentially affect the lives of individuals and groups. Following another line of reasoning, participation performs a democratic role, in the sense of allowing citizens to express their views within decision-making processes"». Su questo punto cfr. anche Alemanno (2015).

[2] Si fa qui riferimento, per esempio, alle forme di partecipazione, tipiche degli enti locali, di iniziativa dei cittadini, anche relative all'ambito della sussidiarietà e dell'amministrazione condivisa, per il cui approfondimento si rimanda, tra l'altro, al Glossario 2018 a cura di Labsus, disponibile al link *https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2019/03/Voci-in-comune.pdf* e alle altre forme che prevedono una collaborazione tra partecipanti e amministrazione.

nel capitolo si tratterà, è sicuramente apprezzabile e probabilmente dovuta alla generale tendenza delle amministrazioni a cercare di incrementare la trasparenza, la partecipazione e l'*accountability* delle proprie attività e decisioni, in risposta al progressivo allontanamento dei cittadini dal senso di appartenenza politica e dalle tradizionali forme di controllo popolare (Mair, 2016). Negli ultimi anni, anche per esse si è costituito un contesto regolatorio più solido, con lo scopo di migliorare e uniformare le esperienze non tanto nel metodo, quanto nel rispetto di principi e standard minimi di ispirazione internazionale.

In questo capitolo si ricostruiscono gli sviluppi intervenuti in materia di consultazione e partecipazione nel biennio 2017-2018. Il primo paragrafo fornisce un quadro delle principali attività svolte dalla Commissione europea e dall'OCSE. Il secondo paragrafo analizza le novità intervenute per le amministrazioni centrali italiane, in relazione al quadro normativo nazionale e alle esperienze svolte. Il terzo paragrafo approfondisce le iniziative intraprese dalle Autorità amministrative indipendenti, esaminando – tra l'altro – i loro risultati in termini di partecipazione e trasparenza.

4.2. *Le novità europee e internazionali in tema di consultazione e di partecipazione*

4.2.1. *Il quadro regolatorio europeo e le principali esperienze*

Introdotti e consolidati, negli anni precedenti, gli interventi di *soft law* (*Better regulation guidelines*) e gli strumenti a loro supporto (*Better regulation toolbox*) e firmato l'accordo interistituzionale *Legiferare meglio*, nel biennio 2017-2018, la Commissione europea ha lavorato all'aggiornamento delle esperienze già esistenti, con il fine di migliorare ulteriormente le modalità attraverso cui garantire la partecipazione dei soggetti interessati.

Il primo ambito di intervento ha interessato la revisione delle raccomandazioni sulla consultazione e delle iniziative di consultazione svolte. Riguardo alle prime, la Commissione ha provveduto all'aggiornamento e ampliamento delle linee guida e del toolbox sulla consultazione (Commissione europea, 2015b; Commissione europea, 2015c), anche alla luce del menzionato accordo interistituzionale del 2016 (Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea, 2016), pubblicando nel luglio 2017 la nuova versione delle connesse linee guida (Commissione europea, 2017a). La revisione è intervenuta su diversi aspetti. È stata maggiormente approfondita la necessità di ricorrere a una strategia di consultazione per ogni singola iniziativa, non necessariamente complessa, ma mirata alle esigenze del caso; tale strategia deve essere illustrata già in sede di *roadmaps* o *inception impact assessments*, in modo da poter essere

a propria volta commentabile dagli *stakeholders*. È stato previsto che i documenti di consultazione siano messi a disposizione almeno nelle tre lingue ufficiali europee e che sia garantita una copertura di linguaggio proporzionale alla portata dei provvedimenti oggetto di consultazione. È stato rafforzato l'obbligo di pubblicazione dei contributi pervenuti, anche eliminando l'opportunità per i partecipanti di richiedere di non rendere pubblici i testi delle proprie osservazioni[3]; a fronte di ciò, è stata comunque rafforzata la trasparenza sulle modalità di raccolta, trattamento e diffusione dei dati nelle iniziative di consultazione con riferimento alle nuove norme in materia di protezione dei dati[4] (per esempio, prevedendo un obbligo di pubblicazione dell'informativa sulla privacy[5]). Di rimando, anche il *toolbox*, che in origine prevedeva soltanto un approfondimento sugli strumenti di consultazione, è stato aggiornato: al termine del 2018 approfondisce gli aspetti della definizione della strategia, dell'attività di analisi dei contributi, della rendicontazione su quanto pervenuto e delle differenze esistenti tra le iniziative di partecipazione previste (consultazioni e meccanismi di *feedback*)[6]. Tale revisione è stata svolta anche sulla base delle proposte di miglioramento discusse e approvate da *stakeholders* e Paesi membri nell'ambito della piattaforma REFIT[7]. Riguardo alla valutazione delle attività svolte, la Commissione ha realizzato, nel settembre 2018, un'indagine sull'andamento del programma *Legiferare meglio*, all'interno del quale ha richiesto ai soggetti che partecipano all'attività di regolazione della Commissione giudizi e suggerimenti sull'applicazione degli strumenti di *better regulation* e, tra le altre, sulle pratiche di consultazione e sulle attività di REFIT.

[3] Resta l'opportunità di rendere anonimi i contributi.

[4] Regolamento UE n. 2016/679, cosiddetto *GDPR*.

[5] L'informativa sulla privacy (*privacy statement*) illustra, per le applicazioni che raccolgono ed elaborano dati, il motivo per cui questi sono elaborati, le modalità di rilevazione, trattamento, protezione e utilizzo e specifica quali diritti è possibile far valere in merito ai propri dati. L'informativa sulla privacy per le consultazioni della Commissione europea è disponibile al link *https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/specific-privacy-statement_it*.

[6] TOOL #53. *The consultation strategy*; TOOL #54. *Conducting the consultation activities and data analysis*; TOOL #55. *Informing policymaking - the synopsis report*; TOOL #56. *Stakeholder feedback mechanisms*.

[7] La piattaforma di consultazione REFIT è un organismo costituito da due gruppi di lavoro (formati l'uno da stakeholders e l'altro dai governi degli Stati dell'Unione europea) istituito nell'ambito del cosiddetto pacchetto *better regulation* del 19 maggio 2015. L'organismo ha la funzione di approfondire proposte di semplificazione provenienti anche dalla consultazione pubblica *Lighten the load.* Per approfondimenti sul funzionamento, si veda C. Raiola (2017a). Riguardo alle proposte di miglioramento dei meccanismi di consultazione adottate dalla piattaforma REFIT si veda la *REFIT Platform Opinion* adottata il 7 giugno 2017 *REFIT Platform Opinion on the submissions XXII.4.a by the DIHK and XXII.4.b by a citizen on Stakeholder consultation mechanisms*.

Il secondo ambito di intervento ha riguardato il miglioramento della comunicazione relativa alle opportunità di partecipazione. A fronte della molteplicità e articolazione delle iniziative di consultazione in funzione del ciclo decisionale[8], fino al 2016 la Commissione aveva scelto di considerare come distinte le diverse tipologie di consultazione[9], con l'effetto negativo di moltiplicare le relative aree di accesso online. A partire dalla metà del 2016, la strategia di comunicazione relativa alla consultazione ha avuto l'obiettivo di ridurre ad un unicum tale molteplicità, rappresentandola come una politica di partecipazione unitaria (un *consultation process*). Per questo fine, nel luglio 2016 la Commissione ha lanciato una nuova sezione del sito web dal nome *Contribute to law-making*, che nel biennio 2017-2018 è stata ulteriormente ristrutturata fino a divenire un nuovo punto unico di accesso alle consultazioni, condotte di fatto sulle pagine delle singole direzioni generali. La pagina iniziale della sezione[10] funge dunque da snodo verso tutte le opportunità di partecipazione al processo decisionale. Il sito *Contribute to EU law-making* ha il compito di annunciare le consultazioni prima che la singola Direzione generale che la svolge ne faccia pubblicità. Il Segretariato generale è responsabile della pubblicazione degli avvisi di consultazione[11]. La campagna di comunicazione che ha accompagnato la ristrutturazione delle pagine e della loro architettura è stata fondata sullo slogan *Have your say – your voice matters* e l'hashtag *#EUhaveyoursay* (utilizzato saltuariamente a partire dal 2015), diffuso anche attraverso un video informativo sul portale e sulle caratteristiche del processo di consultazione, pubblicato nel febbraio 2018[12]. Il portale delle consultazioni è integrato, a sua volta, con le pagine dedicate agli strumenti

[8] Un approfondimento sul sistema di consultazione della Commissione europea è stato effettuato dall'OCSE ed è reperibile al link *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EC-Review-Consultation-Policy.pdf*.

[9] La Commissione europea svolge attualmente due diverse tipologie di iniziative di coinvolgimento: le consultazioni e i meccanismi di feedback. Le consultazioni sono obbligatorie nei seguenti casi: iniziative sottoposte ad AIR e VIR, *fitness checks*, comunicazioni della Commissione e green papers. I meccanismi di feedback sono invece iniziative di coinvolgimento non obbligatorie, strutturate anche senza questionari, raccomandate per le *roadmaps* sulle valutazioni *ex post* e sulle *inception impact assessment*, sugli atti delegati e di attuazione, sulle proposte legislative adottate dal Collegio e per la semplificazione amministrativa. Per approfondimenti, si vadano le *Better regulation guidelines*, pp. 70 e ss.

[10] Le pagine sono accessibili a partire dal link *https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_it*.

[11] Sui tempi e le responsabilità si veda l'aggiornamento delle linee guida, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Better Regulation Guidelines*, SWD (2017) 350, Brussels, 7 July 2017

[12] Il video è disponibile al link *https://www.youtube.com/watch?time_continue=12&v=vQvrpfblV1c*.

e alle attività per il miglioramento della qualità delle regole[13]. Da metà 2018 il coinvolgimento degli interessati è stato articolato in due grandi blocchi: da un lato, le consultazioni pubbliche nell'ambito di iniziative della Commissione (raccolte originariamente sul vecchio sito *Your voice in Europe*) e i meccanismi di *feedback* sulle *roadmaps*, *inception impact assessments* e sulle proposte della Commissione al Parlamento e al Consiglio; dall'altro, la partecipazione attraverso suggerimenti sulla riduzione degli oneri burocratici della regolazione esistente, inviati ad iniziativa degli interessati in qualsiasi momento attraverso il sito *Lighthen the Load*.

BOX 4.1. Le consultazioni della Commissione sulle attività delle Autorità europee

Nel 2017 la Commissione europea ha svolto consultazioni sulle attività dell'Autorità di vigilanza finanziaria (*Public consultation on the operations of the European Supervisory Authorities - ESA*, dal 21 marzo al 16 maggio 2017). Lo scopo della consultazione è stata la raccolta di informazioni attraverso un questionario di 32 domande sulle attività delle ESA ai fini della valutazione di quanto svolto rispetto all'effettivo raggiungimento dell'obiettivo di proteggere l'interesse pubblico contribuendo alla stabilità ed efficacia del sistema finanziario e alla definizione di una panoramica più chiara delle possibilità per ottimizzare tali attività. I contributi pervenuti (più di 200) sono stati sintetizzati in un report[14]. Da tale resoconto si evince, tra l'altro, che la partecipazione di singoli cittadini è stata molto scarsa (il 3% del totale dei commenti) e che la grande maggioranza dei commenti è stata fornita da aziende e organizzazioni (71%)[15]. Un'iniziativa simile è stata condotta dalla Commissione anche sull'Agenzia europea per l'ambiente, nell'ambito della valutazione della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (EIONET) per il periodo 2012-2016[16]. Anche in questo caso, l'obiettivo è stato analizzare il funzionamento dell'agenzia per la verifica della sua rispondenza alle esigenze politiche. La consultazione pubblica è stata, peraltro, parte di un processo consultivo più ampio, che ha utilizzato indagini, interviste e gruppi di lavoro.

[13] Riguardo alle attività di comunicazione, si veda Commissione europea (2017).

[14] Il report è disponibile al link *https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-esas-operations-summary-of-responses_en.pdf*.

[15] Il restante 26% dei commenti è stato inoltrato da Autorità pubbliche e organizzazioni internazionali. Per questi dati, si veda il report di cui alla precedente nota, p. 3.

[16] Si veda la *Roadmap* dell'*evaluation and fitness check "Evaluation of the European Environment Agency and of its EIONET network"*, disponibile al link *http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2018_env_002_eea_evaluation_en.pdf*. La pagina di riferimento del processo consultivo è al link*https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-support-evaluation-european-environment-agency-and-its-european-environment-information-and-observation-network-0_it*. Il report sugli esiti non è stato ancora pubblicato.

4.2.2. *Le indicazioni dell'OCSE*

Il panorama internazionale delle indicazioni sulla partecipazione dei soggetti interessati ai processi decisionali è stato ulteriormente arricchito da due documenti dell'OCSE, entrambi sottoposti a pubblica consultazione. Il primo, adottato a fine 2017 raccoglie le raccomandazioni del Consiglio per la diffusione e il miglioramento delle attività di *open government* (OCSE, 2017d), rimarcando la necessità di un approccio non solo *whole of Government*, ma *whole of State*, ossia che preveda sinergie tra il potere esecutivo, giudiziario, delle Autorità indipendenti e di tutti i livelli di governo nell'introduzione di iniziative di governo aperto e auspicando l'adozione di guide o orientamenti di portata nazionale, l'apertura dei dati delle pubbliche amministrazioni, il coordinamento e la valutazione delle iniziative, il ricorso a espedienti innovativi di partecipazione per raccogliere idee e favorire la co-creazione di soluzioni.

Il secondo è la bozza *OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*[17], non ancora adottata, che fornisce ai Paesi membri e partner indicazioni pratiche per la progettazione delle strategie di coinvolgimento nell'ambito delle attività di regolazione. La bozza costituisce un complemento molto dettagliato alle raccomandazioni OCSE del 2012 sulla governance delle politiche e della regolazione, che tra l'altro fornivano indicazioni generali sull'uso degli strumenti per la qualità delle regole, tra cui – per l'appunto – la consultazione[18]. In quanto *practical instruments* (come vengono definiti dall'OCSE), i principi indicano come realizzare le raccomandazioni. In particolare, viene sottolineata l'importanza di creare le condizioni organizzative e le capacità per introdurre una politica efficace sulla consultazione (anche attraverso l'istituzione di meccanismi o organi per la valutazione delle attività di consultazione), viene evidenziata l'esigenza di procedere alla revisione dello *stock* normativo o alla produzione di nuove norme attraverso l'inclusione degli *stakeholders*, sono elencati i criteri guida per lo svolgimento delle consultazioni[19].

In entrambi i documenti, l'OCSE conferma il proprio approccio all'analisi delle precondizioni necessarie per l'impianto di una cultura della partecipazione che sia trasversale agli organi dello Stato e che sia una parte del più ampio

[17] La bozza è disponibile al link *http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm*. Non è stata ancora adottata la versione finale del documento.

[18] In particolare, si riferiscono al coinvolgimento degli stakeholder le raccomandazioni n. 2 e 3 delle raccomandazioni. Si veda OCSE (2012).

[19] Per esempio, come assicurare trasparenza, piena accessibilità ed efficacia ai processi e qualità ai commenti da raccogliere.

concetto di open government, anche valorizzando i principi di trasparenza e *accountability* sulle attività svolte. Le indicazioni fornite sono, difatti, non solo relative ai singoli processi di consultazione, ma anche alle strutture organizzative e valutative necessarie per la creazione e il miglioramento del sistema partecipativo del paese.

4.2.3. *Le nuove frontiere della partecipazione*

Così come rilevato per il 2016, anche nel biennio 2017-2018 sono state promosse iniziative per il coinvolgimento dei cittadini nella raccolta dei dati a sostegno del processo decisionale, anche in campo scientifico. Il Joint Research Center della Commissione europea ha evidenziato (Schade *et al.*, 2017) l'importanza della *open science* e, in particolare, della *citizen science*[20] nella elaborazione delle politiche, considerandola come una delle forme di coinvolgimento degli *stakeholders*, da sperimentare nei prossimi anni. Il documento stabilisce, tra gli obiettivi di breve e medio termine, l'introduzione di app apposite per favorire la raccolta di dati (soprattutto in campo ambientale), la raccolta di buone pratiche, la pubblicazione di linee guida per la promozione di un uso più diffuso della *citizen science* e la sua integrazione nel ciclo decisionale europeo, non solo relativamente alle politiche dell'ambiente.

Una seconda tendenza, in parte connessa alla crescita dell'attenzione verso le scienze comportamentali seguita all'assegnazione del premio Nobel per l'economia 2017 a Richard Thaler, è stata il rafforzamento delle riflessioni sulle possibili applicazioni di queste all'azione amministrativa e alle politiche pubbliche. Le sperimentazioni sull'applicazione del *behavioural insights* alla formulazione delle politiche e delle norme non sono certamente nuove: nel 2015 la Commissione europea ha creato il EU Policy Lab all'interno del Joint Research Center, proprio allo scopo di supportare i processi decisionali con evidenze provenienti da tale approccio. In relazione ai processi partecipativi europei, a partire dal 2016 il Lab ha partecipato all'analisi e alla revisione del sistema di consultazione della Commissione, già illustrato nel precedente paragrafo, attivando iniziative di partecipazione e consultazione degli esperti della stessa Commissione e ricorrendo a mappature collaborative e a strumenti di *user design*[21]. Le analisi

[20] La citizen science è definita dalla Commissione come la partecipazione dei cittadini nella ricerca scientifica. Si veda *http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC109472/jrc109472_final_online(1).pdf*, p. 6.

[21] Per approfondire i metodi, si veda la pagina del sito web ufficiale dell'EU Policy Lab dedicata, al link *https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/portfolios/service-design-for-better-stakeholder-consultation/*.

condotte, avviate dall'OCSE già nel 2013, hanno prodotto nel 2017 la prima panoramica di casi studio sull'applicazione dell'approccio cosiddetto *behavioural insights*[22] nelle istituzioni pubbliche. Il documento (OCSE, 2017b) contiene anche prime raccomandazioni dell'OCSE alle amministrazioni, tra cui quella di esplorare il potenziale del *behavioural insights* come strumento di coinvolgimento degli *stakeholders* (OCSE, 2017b, p. 55): il ricorso a tale approccio è considerato come uno dei modi utili soprattutto in fase di valutazione, per raccogliere informazioni su cosa funziona o meno nell'implementazione delle politiche e per verificare i bisogni dei cittadini in modo mirato, calibrando, per esempio, le iniziative rispetto alle diverse categorie di soggetti partecipanti o coinvolgendo gli interessati in vere e proprie sperimentazioni utili a verificare eventuali errori cognitivi e percorsi decisionali. La consultazione sullo *stock* normativo, inoltre, può essere uno strumento utile per verificare eventuali distorsioni cognitive nell'attuazione della regolazione.

4.3. *Il contesto nazionale*

4.3.1. *La disciplina delle consultazioni svolte dalle amministrazioni centrali non indipendenti*

Il biennio 2017-2018 è stato il terreno per la maturazione di un nuovo e più solido contesto regolatorio nazionale sulla partecipazione.

In ordine di tempo, un primo passo è stato compiuto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri che, a seguito della consultazione pubblica svolta nel 2016 sulla bozza di linee guida per la consultazione pubblica, ha pubblicato la versione definitiva del documento, allegato alla circolare n. 3/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Il documento non fornisce indicazioni operative, ma individua nove principi generali, ognuno declinato in criteri, a cui tutte le amministrazioni sono invitate a conformarsi nello svolgimento di qualsiasi consultazione siano intenzionate a svolgere. Ispirati alle raccomandazioni internazionali e, in parti-

[22] L'OCSE (OCSE, 2017b, p. 16) definisce così il *behavioural insights*: «Behavioural Insights aim at improving the welfare of citizens and consumers through policies and regulations that are formes based on empirically-tested results, derived using sound experimental methods. Behavioural insigths is one discipline in a family of three, the others being behavioural sciences and behavioual economics, which mix traditional economic strategies with insights from psychology, cognitive science and other social sciences to discover the main "irrational" factors that influence decision making».

colare, all'approccio dell'OCSE (sopra illustrato), i principi non si focalizzano soltanto sugli aspetti relativi alle singole iniziative, ma cercano di affrontare le questioni attinenti alla consultazione anche considerando, in modo più generale, le politiche di partecipazione disegnate dalle amministrazioni. Accanto, dunque, alle raccomandazioni inerenti la chiarezza, la trasparenza, la privacy dei partecipanti, l'inclusione, la tempestività e l'imparzialità (aspetti relativi alle singole procedimenti), le linee guida indicano anche la necessità che le amministrazioni garantiscano uno specifico impegno politico e amministrativo per migliorare la qualità della politica di consultazione, sostegno alla domanda di partecipazione (anche proveniente dal basso) e orientamento al cittadino nella programmazione delle attività. In questo modo, il documento costituisce un primo riferimento di base per l'individuazione delle principali condizioni necessarie per la creazione di un sistema che favorisca la diffusione, nelle singole amministrazioni, di una cultura della partecipazione. Come già rilevato per lo schema di linee guida sottoposto a consultazione pubblica (Raiola, 2017a, p. 146), il documento finale non affronta tuttavia la questione del coordinamento con gli altri strumenti della qualità della regolazione (AIR, VIR, programmazione delle attività di valutazione), né fornisce raccomandazioni circa le misure che il Paese potrebbe adottare per la trasparenza, il coordinamento e la valutazione centrale del complesso delle attività di consultazione svolte dalle singole amministrazioni.

BOX 4.2. I principi individuati dalle linee guida sulla consultazione in Italia

- Impegno: l'apertura di un processo decisionale deve essere uno dei valori che ispira l'attività dall'amministrazione pubblica e il risultato di una decisione condivisa dai vertici politici, dai dirigenti e dai funzionari che si impegnano a garantire il rispetto dei principi generali per le consultazioni pubbliche e l'inclusione dei risultati della consultazione nel processo decisionale.
- Chiarezza: gli obiettivi della consultazione, così come l'oggetto, i destinatari, i ruoli e i metodi devono essere definiti chiaramente prima dell'avvio della consultazione; al fine di favorire una partecipazione la più informata possibile, il processo di consultazione deve essere corredato da informazioni pertinenti, complete e facili da comprendere anche per chi non possiede competenze tecniche.
- Trasparenza: tutte le fasi, gli aspetti e i costi del processo di consultazione sono resi pubblici, non solo per la platea dei diretti interessati alla materia oggetto di consultazione, ma per tutti i cittadini.
- Sostegno alla partecipazione: la consapevolezza dell'importanza dei processi di consultazione deve essere sostenuta anche mediante attività di informazione, comunicazione ed educazione volte ad accrescere la partecipazione e la collaborazione di cittadini, imprese e loro associazioni.

- Privacy: la consultazione pubblica deve garantire il rispetto della privacy dei partecipanti.
- Imparzialità: la consultazione pubblica deve essere progettata e realizzata garantendo l'imparzialità del processo in modo tale da perseguire l'interesse generale.
- Inclusione: l'amministrazione pubblica deve garantire che la partecipazione al processo di consultazione sia il più possibile accessibile, inclusiva e aperta, assicurando uguale possibilità di
- partecipare a tutte le persone interessate.
- Tempestività: la consultazione, in quanto parte di un processo decisionale più ampio, deve dare ai partecipanti la possibilità effettiva di concorrere a determinare la decisione finale; pertanto deve essere condotta nelle fasi in cui i differenti punti di vista siano ancora in discussione e sussistano le condizioni per cui diversi approcci alla materia in oggetto possano essere presi in considerazione.
- Orientamento al cittadino: la consultazione richiede ai soggetti chiamati a partecipare un onere in termini di tempo e risorse e, pertanto, deve essere organizzata in modo da rendere tollerabile questo impegno e facilitare la partecipazione.

Il secondo passo, di forza ben più rilevante, è stato compiuto a fine 2017 con la pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 169/2017 che detta, tra l'altro, la nuova disciplina delle consultazioni nell'ambito dell'AIR e della VIR[23]. Il regolamento costituisce il primo riferimento normativo organico per il ricorso agli strumenti per la qualità della regolazione e, relativamente alla consultazione, indica la disciplina da seguire per le iniziative svolte nell'adozione e valutazione di provvedimenti regolamentari[24], per le quali certamente prevalgono rispetto alle linee guida del Dipartimento della funzione pubblica.

[23] Per gli approfondimenti concernenti l'AIR e l'AIRC si vedano rispettivamente il Capitolo secondo e il Capitolo terzo di questo Annuario.

[24] La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa e si applica alle Amministrazioni statali, ad esclusione delle Autorità amministrative indipendenti. Le amministrazioni possono richiedere al DAGL l'esenzione dall'AIR se si presentano le seguenti condizioni, congiuntamente considerate: a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale; b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento; c) risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; d) limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato. L'AIR è esclusa per: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-bis e 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni.

All'articolo 16 il regolamento individua innanzitutto le forme di consultazione possibili e i principi a cui attenersi nel corso del loro svolgimento nell'ambito dell'AIR e della VIR. Il regolamento riconosce due forme di consultazione: la consultazione pubblica, rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi, e la consultazione ristretta, rivolta a soggetti predefiniti dall'amministrazione sulla base degli interessi coinvolti. Le amministrazioni possono ricorrere all'una o all'altra forma in modo alternativo o congiunto.

Nello svolgimento di tutte le iniziative di consultazione, le amministrazioni non sono tenute a dare una risposta puntuale a ogni singolo contributo pervenuto, ma devono assicurare un riscontro sintetico sugli esiti della consultazione. Inoltre, le amministrazioni devono porre attenzione alla chiarezza e completezza di informazione sulle analisi condotte e alla chiarezza e sinteticità dei documenti utilizzati, nonché privilegiare, nella scelta degli strumenti di consultazione, le soluzioni meno onerose per i consultati.

A tutela delle amministrazioni e dei tempi del processo regolatorio, il regolamento esplicitamente dispone che i contributi non siano vincolanti nell'istruttoria normativa e che le amministrazioni debbano svolgere le consultazioni nel rispetto delle esigenze di speditezza del procedimento di produzione normativa, «tenendo conto dei costi e dei tempi che la partecipazione comporta».

Gli articoli 17 e 18 del regolamento disciplinano nello specifico la procedura di consultazione da svolgere rispettivamente nei casi di AIR e nei casi di VIR. Per entrambe le attività la procedura individuata è la tradizionale forma del *notice and comment*. In caso di AIR, l'amministrazione avvia la procedura pubblicando in un'apposita sezione del proprio sito istituzionale il documento di consultazione, che «dia conto, almeno, dei profili critici della situazione attuale, degli obiettivi e delle opzioni di intervento»; nelle successive quattro o più settimane[25], chiunque abbia interesse può inviare commenti per via telematica; una volta chiuso il periodo di consultazione, l'amministrazione analizza le osservazioni pertinenti e non anonime e le rende pubbliche sul proprio sito, salvo diversa richiesta degli autori o ragioni di riservatezza.

In caso di VIR, il regolamento prevede che l'amministrazione ricorra alla consultazione sia per l'elaborazione del Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione[26], sia per lo svolgimento delle singole VIR, secondo la stessa procedura prevista in caso di AIR (pubblicazione di documenti, raccolta telematica delle osservazioni e loro pubblicazione).

Le consultazioni svolte per queste due fasi di valutazione si differenziano,

[25] Il periodo di consultazione minimo è individuato dal regolamento in quattro settimane (articolo 17, comma 3).

[26] Il piano è relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui intende svolgere la VIR

sostanzialmente, per gli obiettivi perseguiti: per l'AIR, la raccolta di posizioni sullo scenario, sulle ipotesi di regolazione e la valutazione degli effetti attesi, nonché la raccolta di informazioni; per la VIR, come espressamente indicato dal regolamento, la raccolta di «opinioni, dati e valutazioni sull'efficacia degli atti sottoposti a verifica, sugli impatti prodotti sui destinatari e sui profili critici riscontrati» sulle VIR e commenti sulle scelte effettuate e indicazioni su ulteriori atti da sottoporre a valutazione, nell'ambito della redazione del Piano biennale.

Con il nuovo regolamento «le consultazioni, che in precedenza erano citate come fasi specifiche di ciascun processo, vengono ora estrapolate dalla regolamentazione dei singoli strumenti, e diventano oggetto di una disciplina organica a sé stante, applicabile all'uno o all'altro» e dunque autonoma (Cacciatore, 2017). Inoltre, salvo i casi straordinari di necessità e urgenza – ossia nei casi dei decreti legge per cui si prevede una forma di AIR semplificata (Cacciatore, 2017) – il regolamento considera la consultazione obbligatoria nei casi in cui è previsto per le amministrazioni centrali (Autorità indipendenti escluse) lo svolgimento dell'AIR e nella VIR. Deve, in tal modo, essere garantita la partecipazione di soggetti interessati nell'elaborazione degli atti, non necessariamente in forma pubblica. Quanto alle modalità, a consultazione telematica aperta è obbligatoriamente prevista solo in occasione dell'elaborazione del Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione e dello svolgimento delle singole VIR.

Il regolamento, infine, ha di molto rafforzato gli obblighi di trasparenza a cui sono tenute le amministrazioni che svolgono consultazioni pubbliche[27], imponendo a queste di creare, sui propri siti web, sezioni apposite dedicate alla pubblicizzazione delle iniziative e prevedendo che gli avvisi di tutte le consultazioni pubbliche siano raccolti in una apposita sezione del sito web del Governo, di cui si darà conto nel paragrafo seguente. Non sono tuttavia previste sanzioni per la mancata applicazione di tali obblighi e, difatti, come si vedrà in seguito nel testo, non sono rinvenibili particolari mutamenti nelle prassi delle amministrazioni in conseguenza dell'adozione del regolamento.

Il terzo e ultimo passo, in ordine di tempo, compiuto nel biennio 2017-2018 per la costituzione di un solido e organico contesto regolatorio è stata la pubblicazione di linee guida sull'analisi e la verifica di impatto, che dedicano un ampio capitolo alle modalità per lo svolgimento delle consultazioni[28]. La guida

[27] Tali obblighi non si rapportano con quelli previsti dal decreto legislativo 33/2013, cosiddetto *Codice della trasparenza*, che non riguardano i procedimenti di adozione degli atti generali.

[28] La guida all'analisi e alla verifica di impatto della regolamentazione è stata emanata con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018. Lo stesso regolamento su AIR, VIR e consultazione ha previsto, all'articolo 3, comma 2, che le tecniche di analisi e di valutazione e determinati i modelli di relazione

approfondisce e, in certi casi, interpreta le indicazioni del regolamento, venendo a costituire un documento di indubbia utilità per le amministrazioni che svolgono le consultazioni. Fornisce, infatti, indicazioni che possono essere seguite non solo nella valutazione di specifici interventi normativi ma anche nelle fasi precedenti del processo decisionale, come per esempio per la definizione delle opzioni di policy[29].

Relativamente alle modalità con cui svolgere le consultazioni, la guida articola il processo in tre fasi – definizione della strategia, realizzazione, elaborazione e pubblicazione dei risultati –, per ognuna delle quali fornisce indicazioni dettagliate in riferimento all'AIR e alla VIR. Riporta, inoltre, l'elenco delle possibili tecniche a cui le amministrazioni possono ricorrere per l'ascolto dei soggetti interessati e dà indicazioni – recependo le spinte internazionali ed europee – su come interpretare le informazioni raccolte in sede di consultazione alla luce delle teorie delle scienze cognitive[30].

La guida ha dunque il merito di arricchire le indicazioni del regolamento (che si sofferma soprattutto sulla procedura di *notice and comment*) e, al contempo, di specificare che la consultazione è un processo che deve necessariamente essere costruito su misura dei singoli interventi o politiche, attraverso la costruzione di una strategia *ad hoc* che individui, caso per caso, i soggetti interessati, gli obiettivi e le tecniche più adatte a coinvolgerli in modo efficace.

La guida, infine, dà chiare indicazioni rispetto alla pubblicità delle iniziative, superando di fatto delle lievi ambiguità del regolamento. Per esempio, specifica che nelle sezioni dei propri siti dedicate alle consultazioni, le amministrazioni debbano riportare le consultazioni in corso e concluse, comprese quelle mirate; e che sia data comunicazione al DAGL delle sole consultazioni aperte svolte[31].

Considerata la loro recente adozione, non è ancora possibile determinare gli effetti dell'introduzione del regolamento e delle relative linee guida.

da utilizzare per l'AIR e per la VIR, anche con riguardo alle fasi di consultazione e di monitoraggio, fossero indicate con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246. Il regolamento (articolo 16, comma 4) ha previsto anche che la direttiva procedesse a indicare le tecniche per lo svolgimento delle consultazioni.

[29] In questi casi, la consultazione è considerata uno strumento per stimolare la discussione pubblica «attorno a un tema di ampia portata nell'ambito di un determinato settore […] per definire le linee portanti dell'intervento». Si veda il paragrafo 11.2 della guida.

[30] La guida raccomanda (nella scheda 1) che «nell'ambito delle interazioni che, con tecniche diverse […], possono avvenire nel corso dell'istruttoria normativa tra l'amministrazione e i destinatari delle norme, occorrerebbe porre particolare attenzione all'emergere di fattori che possono dare luogo a errori cognitivi o che possono svelare il ricorso a regole euristiche da parte di determinati gruppi di destinatari».

[31] Si veda il paragrafo 11.4.2 della guida.

Queste rilevanti iniziative di carattere generale sono state integrate da due interventi settoriali: le misure per il coinvolgimento nell'attuazione dell'agenda digitale e la disciplina sul dibattito pubblico. Nell'ambito dell'aggiornamento del Codice dell'amministrazione digitale, il decreto legislativo 217/2017 ha sostituito il vecchio articolo 18 del CAD sulla Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica (dunque abrogata) con un nuovo testo, rubricato *Piattaforma nazionale per la governance della trasformazione digitale*, che prevede che sia costituita presso AGID una «piattaforma per la consultazione pubblica e il confronto tra i portatori di interesse in relazione ai provvedimenti connessi all'attuazione dell'agenda digitale […] accessibile ai portatori di interessi pubblici e privati e […] idonea a raccogliere suggerimenti e proposte emendative in maniera trasparente, qualificata ed efficace». In conseguenza di tali previsioni, l'AGID ha avviato attraverso la piattaforma (di cui si approfondirà nel prossimo paragrafo) una serie di consultazioni su bozze di linee guida, privilegiando le forme di commento diretto sul testo e di discussione tra i partecipanti.

Il secondo intervento settoriale è la disciplina del dibattito pubblico[32], prevista dal nuovo Codice dei contratti pubblici nel 2016[33] e delineata in un apposito regolamento, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 76/2018. Il regolamento sul dibattito pubblico regola le modalità di coinvolgimento dei portatori di interesse nell'ambito della progettazione di opere pubbliche, introducendo disposizioni precise circa l'ambito di applicazione e lo svolgimento della procedura, con le relative funzioni. Oltre a determinare le soglie dimensionali delle opere per cui sussiste l'obbligo di dibattito, diverse a seconda delle tipologie di opere ma comunque tutte fissate in modo da restringere il campo di azione ad attività rilevanti[34], il regolamento introduce due importanti novità per il coordinamento nazionale e per la responsabilità delle singole procedure. In primo luogo, prevede che presso il Ministero dei trasporti e delle infrastrutture sia istituita una Commissione nazionale per il dibattito pubblico, con funzioni – tra l'altro – di monitoraggio sulla correttezza

[32] Per dibattito pubblico si intende il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità e sulle soluzioni progettuali di opere e interventi.

[33] L'istituto del dibattito pubblico è stato previsto in Italia per la prima volta dall'articolo 1, lett. qqq), della legge delega al Codice dei contratti n. 11/2016. Tale legge delega ha rimesso ad un successivo decreto legislativo l'introduzione del dibattito pubblico nel nostro ordinamento e, su questa base, sono state adottate le previsioni di cui all'articolo 22 del Codice appalti.

[34] Per esempio, elettrodotti oltre 40 km, tronchi ferroviari di oltre 30 km, strade ed autostrade che prevedano un costo stimato superiore a 500 milioni di euro, infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico che comportano investimenti complessivi superiori a 300 milioni di euro ecc. Per l'elenco completo delle soglie si veda l'Allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 76/2018.

delle procedure, di raccomandazione di carattere generale o metodologico, di garanzia di pubblicità delle iniziative[35]. Il decreto stabilisce che la Commissione sia composta da 15 membri[36] e che possa avvalersi di non oltre tre esperti competenti in materia di mediazione dei conflitti, progettazione partecipata e dibattito pubblico, che assistono la Commissione senza avere diritto di voto. Il decreto ministeriale attuativo di tale disposizione non è stato ancora emanato e la Commissione non è dunque istituita. In secondo luogo, il regolamento introduce la figura del coordinatore del dibattito pubblico che progetta e gestisce il dibattito pubblico; il coordinatore deve essere un dirigente pubblico o, nel caso di assenza di tale figura all'interno dell'amministrazione, un soggetto terzo scelto mediante appalto di servizi[37]. Rispetto al *débat publique* previsto dal modello francese, tradizionale riferimento per questo istituto di partecipazione, il dibattito pubblico italiano risulta «assai sfumato» per via delle seguenti ragioni: la Commissione nazionale non è un'Autorità indipendente, come invece è stata concepita in Francia, ma è istituita presso il potere esecutivo; la Commissione italiana ha principalmente funzioni di monitoraggio, a differenza di quella francese che «decide sull'effettuazione o meno dei dibattiti pubblici, dei quali non è in nessun caso prevista l'obbligatorietà» (Vipiana, 2019, p. 28). L'attuazione di tale disciplina deve inoltre tenere in conto delle previsioni regionali già esistenti sul dibattito pubblico (per esempio in Toscana e Puglia), che tuttavia contengano clausole di salvaguardia della disciplina nazionale[38].

4.3.2. *L'integrazione tra trasparenza e partecipazione: un punto unico di accesso alle consultazioni*

Le disposizioni concernenti le consultazioni nell'ambito dell'AIR e della VIR, come illustrato, prevedono che le iniziative siano adeguatamente pubbli-

[35] Il decreto ministeriale di istituzione della Commissione, previsto dall'articolo 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 76/2018, non è ancora stato emanato.

[36] Nello specifico, si tratta di a) due rappresentanti, di cui uno con funzioni di Presidente, designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; b) tre rappresentanti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri; c) cinque rappresentanti ciascuno designato, rispettivamente, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dal Ministro della giustizia e dal Ministro della salute; d) cinque rappresentanti nominati dalla Conferenza Unificata, di cui due in rappresentanza delle regioni, uno dall'Unione delle Province d'Italia e due dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

[37] Sulla figura del coordinatore si veda l'articolo 6 del decreto.

[38] Le leggi di Toscana e Puglia prevedono che il dibattito pubblico si svolga con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, *Ibidem*, p. 27. Per una breve disamina delle discipline regionali sulla partecipazione si veda anche C. Raiola (2019).

cizzate, sia dalle amministrazioni che le svolgono, mediante sezioni apposite dei propri siti web, sia dal Governo, che ad esse deve dedicare una sezione del proprio sito (tabella 4.1).

In occasione del lancio della consultazione pubblica sul Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 50/2016) il Ministero delle infrastrutture e trasporti (MIT) ha aperto una sezione dedicata alle consultazioni pubbliche, su cui sono poi sono state archiviate le iniziative concluse e inserite quelle in corso. Come si approfondirà nel paragrafo seguente, la scelta di ricorrere a una sezione apposita non ha tuttavia comportato un miglioramento della trasparenza sulle singole iniziative svolte, che restano carenti rispetto alla chiarezza sui quesiti e sul periodo di consultazione, nonché rispetto ai tempi effettivi concessi ai partecipanti per inviare i propri contributi[39], che sono stati inferiori ai 30 giorni previsti dal regolamento sulle consultazioni nell'ambito dell'AIR e della VIR e ai 60 giorni previsti dalle linee guida del Dipartimento della funzione pubblica[40].

Tabella 4.1 – *Elenco delle sezioni dei siti web delle amministrazioni centrali dedicate alle consultazioni pubbliche. Aggiornamento al 2018*

Amministrazione	Contenuti	Indirizzo
Ministero dello sviluppo economico	Consultazioni aperte e archivio delle consultazioni chiuse	*www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/per-i-media/consultazioni*
Ministero dell'economia e delle finanze	Consultazioni aperte e archivio delle consultazioni chiuse	*http://www.mef.gov.it/comunica-con-noi/consultazione/index.html*

[39] Nel corso dei primi mesi del 2019 sono state realizzate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti due consultazioni pubbliche sul trasporto aereo e sulla mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale. Per la consultazione sul trasporto aereo, il periodo di apertura di consultazione è stato inferiore ai 30 giorni (18 giorni, dal 28 febbraio al 18 marzo 2019) e non sono stati posti quesiti specifici di consultazione, ma indicate aree di intervento e nodi problematici rispetto a cui inoltrare osservazioni. Per la consultazione sulla mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale non sono stati indicate le date né di inizio, né di fine consultazione. Entrambe le consultazioni sono state svolte sulla piattaforma dedicata del ministero, che consente ai destinatari di inviare testi a commento delle specifiche aree tematiche, che sono pubblicati contestualmente e visibili ai soli registrati alla piattaforma.

[40] Nei documenti di consultazione analizzati e di cui si tratta nel prossimo paragrafo, non si fa cenno all'eventuale svolgimento delle iniziative nell'ambito dell'AIR e dunque non è possibile determinare se i riferimenti relativi alla consultazione debbano essere rinvenuti nel regolamento su AIR e VIR o nei principi di *soft law* determinati dalle linee guida del Dipartimento della funzione pubblica.

Amministrazione	Contenuti	Indirizzo
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	Solo consultazioni aperte	*http://consultazioni.politicheagricole.it*
Agenzia del demanio	Consultazioni aperte e archivio delle consultazioni chiuse	*http://www.agenziademanio.it/opencms/it/consultazionipubbliche/*
Dipartimento della funzione pubblica	Consultazioni aperte e archivio delle consultazioni chiuse sul solo tema della semplificazione amministrativa	*http://www.funzionepubblica.gov.it/semplificazione/semplificare-ascoltando*
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Consultazioni aperte e archivio delle consultazioni chiuse	*http://consultazioni.mit.gov.it/*
Dipartimento delle politiche europee	Alcune delle consultazioni svolte dalla Commissione europea	*http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/consultazioni/*

Relativamente alla sezione sul sito del Governo, con il regolamento si sono configurati i riferimenti per la costituzione di un punto unico di accesso alle consultazioni, indispensabile per i cittadini per orientarsi più velocemente tra le opportunità di partecipazione loro garantite. Nell'ambito di questo nuovo contesto, in occasione dell'audizione del 12 luglio 2018 alle Commissioni riunite affari costituzionali di Camera e Senato, il nuovo Ministro per i rapporti con il Parlamento, che ha assunto competenze per la democrazia diretta, ha ricompreso tra le proprie linee programmatiche l'avvio dei lavori, con i ministri interessati, per la creazione di un portale unico aggregatore delle consultazioni in corso e di un software di supporto allo svolgimento delle consultazioni[41]. Tale iniziativa non ha ancora avuto risvolti formali: il punto di accesso previsto dal regolamento non è ancora stato creato e rimane operativo il sito partecipa.gov.it, i contenuti del

[41] Nell'audizione il ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta Fraccaro ha dichiarato che «va considerato che, anche quando si fanno, le consultazioni spesso sono poco visibili e difficili da trovare. Intendo lavorare, in raccordo con i ministri interessati, alla creazione di un portale unico delle consultazioni del Governo per: informare i cittadini sui loro diritto di prendere parte alle decisioni del governo e stimolare la loro partecipazione; aggregare in un unico sito l'elenco di tutte le opportunità di partecipazione in corso e renderle immediatamente accessibili e ricercabili; mettere a disposizione delle amministrazioni un software open source per realizzare le consultazioni».

quale non sono tuttavia aggiornati. Tradizionalmente, la sede per la programmazione di simili progetti[42] è stata il piano d'azione nazionale, che il Dipartimento della funzione pubblica redige ogni due anni nell'ambito della partecipazione dell'Italia all'Open Government Partnership[43]. Nel quarto *Piano d'azione nazionale per l'open government 2019 – 2021* è stata dunque prevista una specifica azione dedicata al sostegno della partecipazione tra le cui specifiche attività rientra la creazione di un portale delle consultazioni gestito dal DFP e di una piattaforma per lo svolgimento di percorsi partecipativi da parte del Governo e, in via sperimentale, delle altre amministrazioni, anche locali[44]. L'azione prevede, inoltre, la redazione di una guida operativa sulla consultazione e l'organizzazione di attività formative e di *help-desk* delle amministrazioni.

4.3.4. *Le esperienze di consultazione delle amministrazioni centrali*

Le amministrazioni centrali hanno proseguito nell'attività di consultazione con i tratti delineati già in passato: la diversificazione degli strumenti e dei metodi utilizzati e la varietà nell'applicazione e rispetto dei principi previsti dalle guide per la consultazione.

Nella loro forma pubblica, le consultazioni più rilevanti del biennio 2017-2018 hanno confermato la tendenza alla sperimentazione di tecniche differenti, anche combinate tra loro nello stesso processo consultivo. Il caso più interessante, da questo punto di vista, è stata la consultazione condotta dal Ministero dello sviluppo economico – MISE e dal Ministero dell'ambiente per la formulazione della versione definitiva del documento di posizionamento strategico italiano sul tema dell'economia circolare dal 12 luglio al 18 settembre 2017. In ragione dei diversi obiettivi perseguiti e delle differenti tipologie di soggetti interessati, l'iniziativa ha previsto tre distinte raccolte delle osservazioni, integrate su un'unica piattaforma online a cui era necessario registrarsi per partecipare[45]. Nel primo

[42] Il secondo *Piano d'azione Nazionale 2014-2016* dell'Open Government Partnership prevedeva il rilancio del portale Partecipa, obiettivo che tuttavia non è stato raggiunto. Si veda il Piano al link *http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/secondo%20piano%20azione%20ogp%20nazionale.pdf*.

[43] L'Italia è membro dell'Open Government Partnership dal 5 settembre 2011 e dal 2017 è *membro del suo steering commitee*.

[44] Si tratta dell'azione n. 4 del Piano, dal titolo *Supporto alla partecipazione*. Il piano è stato sottoposto a un processo consultivo articolato in due fasi: una prima fase di consultazione sulle priorità della società civile (novembre 2018 – febbraio 2019) e una seconda fase consultazione pubblica avvenuta tra marzo e aprile 2019. La versione definitiva del Piano è accessibile al link *http://open.gov.it/wp-content/uploads/2019/06/Quarto_Piano_Azione_Nazionale_OGP_Finale_06.2019.pdf*.

[45] La piattaforma è stata messa a disposizione dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

caso, sono stati recepiti commenti puntuali sul testo della bozza di documento di inquadramento e di posizionamento strategico sull'economia circolare; i commenti, una volta inoltrati, venivano pubblicati e resi visibili, nel corso stesso della consultazione, agli altri utenti registrati. Nel secondo caso è stato somministrato un questionario a domande aperte, rivolto principalmente alle associazioni, su priorità e interventi di tipo strategico. Il terzo caso, rivolto soprattutto agli operatori, è stato una raccolta di buone pratiche, compiuta attraverso un ulteriore questionario dedicato. L'iniziativa ha, dunque, affiancato alle forme tradizionali di raccolta dei contributi come i questionari – strumenti di tipo *uno a uno*, che rendono i contributi visibili soltanto a chi svolge la consultazione –, forme maggiormente volte a favorire la discussione tra i partecipanti. L'utilizzo in modo congiunto di diversi strumenti, calibrati rispetto alle differenti tipologie di destinatari, è sicuramente un valore aggiunto perché consente di sottoporre diverse questioni ai diversi partecipanti in ragione delle loro competenze e conoscenze e di evitare di porre in modo indistinto questioni a cui non tutti potrebbero rispondere con pari valore informativo ed è in linea con quanto raccomandato dalla Commissione europea, dall'OCSE e dalle guide nazionali. Anche la chiarezza utilizzata rispetto agli obiettivi della consultazione e al contesto regolatorio è da annoverare tra i pregi di questa iniziativa.

Attività simili di incentivazione del dialogo tra i partecipanti sono state utilizzate anche da altre amministrazioni, pure se non integrate con altre tecniche di consultazione. Il MIT ha utilizzato una piattaforma di partecipazione per la consultazione pubblica sul Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 50/2016) che ha tenuto dall'8 agosto al 10 settembre 2018[46]; la piattaforma consentiva agli utenti di inviare i propri contributi e commentare quelli altrui solo previa registrazione, sottoponendo a pubblica consultazione i titoli di 29 articoli del codice[47]. Sono tuttavia da segnalare, in negativo, per la consultazione sul Codice appalti, l'assenza di chiarezza sugli obiettivi della consultazione (ad esempio non era chiaro se questa costituiva parte o meno di un procedimento di regolazione) e sulle modalità e ragioni alla base della selezione degli articoli sottoposti a consultazione, l'assenza di indicazioni relative ai bisogni informativi dell'amministrazione e la scelta di svolgere l'iniziativa durante il periodo estivo.

[46] Le regole per la partecipazione alla consultazione erano piuttosto stringenti: a ciascun utente, a cui era data la possibilità di visualizzare i contributi pervenuti in consultazione, era concesso di inviare un unico contributo su ciascun tema.

[47] Per una precedente consultazione tenutasi sul tema della modellazione nelle opere pubbliche (Codice appalti) il ministero aveva adottato un metodo simile utilizzando uno strumento per la raccolta e la pubblicazione di commenti su testi. La consultazione si è tenuta dal 19 giugno 2017 al 3 luglio 2017 sul commentario di FormezPA.

Una piattaforma dedicata è stata utilizzata anche da AGID per le consultazioni sulle linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del CAD[48], il cui obbligo è previsto dall'articolo 71 del CAD e per cui l'AGID si è dotata di un regolamento di disciplina concernente l'adozione di tali atti[49]. Come si accennava nel precedente paragrafo, a seguito delle previsioni del CAD, il Team per la trasformazione digitale ha sviluppato (sulla base del progetto *open source ReadTheDocs*) la piattaforma *Docs Italia*, che consente la pubblicazione di documenti di testo pienamente accessibili. A partire dal marzo 2018 lo strumento è stato ulteriormente sviluppato con una nuova funzione di commento sui testi, grazie a cui i soggetti interessati – su sollecitazione delle amministrazioni – possono rendere pubbliche le proprie osservazioni sui documenti. Inoltre, il Team digitale ha integrato *Docs Italia* con *Forum Italia*, uno forum per la discussione tra utenti, con l'obiettivo di rendere la piattaforma più vicina agli strumenti per la consultazione. Attualmente la piattaforma (costituita dunque da *Docs Italia* e *Forum Italia*) è utilizzata principalmente dall'AGID per la conduzione, per l'appunto, di consultazioni pubbliche innanzitutto sulle proprie linee guida e, poi, su alcune circolari[50].

Numerose consultazioni sono state svolte dal Dipartimento delle finanze[51] e dal Dipartimento del tesoro[52] del MEF, altre dal MISE (svolte anche congiun-

[48] Si tratta, per esempio, delle linee guida per le identità digitali per uso professionale; linee Guida su acquisizione e riuso di software per le PA; linee Guida per l'armonizzazione delle qualificazioni professionali, delle professioni e dei profili in ambito ICT.

[49] Si tratta del regolamento per l'adozione delle linee guida, disponibile al link *https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/regolamento-adozione-linee-guida-attuazione-cad.pdf*.

[50] Per esempio, sullo schema della circolare sui criteri per la qualificazione di servizi SaaS per il Cloud della PA (dal 29 dicembre 2017 al 1° marzo 2018) e sullo schema della circolare sui criteri per la qualificazione dei Cloud Service Provider per la PA (dal 29 gennaio 2018 al 1° marzo 2018).

[51] Il Dipartimento delle finanze ha svolto, nel biennio 2017-2018, diverse procedure di consultazione nazionale riguardanti proposte europee o su propri schemi di decreti legislativi, il cui elenco è riportato al link *http://www1.finanze.gov.it/finanze2/servizi/n_consult_newDF/ricerca.php?step=1*

[52] Tra le altre, per esempio, la consultazione sullo schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 2007/36/CE per quanto riguarda l'incoraggiamento dell'impegno a lungo termine degli azionisti, sullo lo schema di decreto legislativo recante norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/1011 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016 (cosiddetto *regolamento benchmarks*), nonché di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2015/2365 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015 (cosiddetto *regolamento SFT*), per l'attuazione della direttiva (UE) 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali, sullo schema di decreto ministeriale sulla disciplina dei siti web per il confronto delle spese a chiunque addebitate dai pre-

tamente con il Ministero dell'ambiente e il MIT)[53] mediante i più tradizionali strumenti del questionario e della mail.

Relativamente ai principi per la consultazione, non tutte le iniziative del biennio sono state ottemperanti. In molti casi il periodo di consultazione è stato particolarmente breve, anche inferiore al mese, e non sono molti i casi di cui sono stati pubblicati gli esiti[54]. I documenti per la consultazione non sempre hanno riportato le date di avvio delle iniziative e gli stessi questionari non sono stati messi a disposizione per la visione di quanti non avevano intenzione di partecipare, le risposte non sono state condivise con i partecipanti, né rese pubbliche.

4.3.5. *Le iniziative del Parlamento*

In linea con quanto registrato per il 2016, nel biennio 2017-2018 è cresciuto l'interesse del Senato verso le iniziative di partecipazione, mentre la Camera dei deputati non ha sinora adottato proprie linee guida e nel periodo di riferimento non ha condotto consultazioni pubbliche[55].

statori di servizi di pagamento, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive delle norme approvate col decreto legislativo 218/2017 di recepimento della direttiva 2015/2366/UE del parlamento europeo e del consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (PSD2), sullo schema di decreto interministeriale previsto dal comma 5 dell'articolo 120-*quinquiesdecies* del decreto legislativo 385/1993 (2018); le consultazioni sullo schema di decreto legislativo recante norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2015/760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2015, relativo ai fondi europei di investimento a lungo termine (cosiddetto *ELTIF*), per il recepimento della direttiva 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE, nonché per l'adeguamento delle disposizioni interne al regolamento (UE) 751/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, sullo schema di decreto ministeriale recante il regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti aziendali delle banche, degli intermediari finanziari, dei confidi, degli istituti di moneta elettronica, degli istituti di pagamento e dei sistemi di garanzia dei depositi (2017).

[53] Sul piano di ripartizione delle frequenze (PNRF), dal 27 giugno al 30 luglio 2018; sullo standard tecnologico delle scatole nere, dall'11 al 26 luglio 2018, in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture; sulla strategia energetica nazionale dal 12 giugno al 12 luglio 2017, in collaborazione con il ministero dell'ambiente.

[54] Per esempio, le consultazioni dell'AGID sono svolte in modo che i commenti sono pubblici, ma non restituiscono documenti di sintesi sui risultati e su come questi hanno influenzato il processo decisionale.

[55] Negli anni precedenti la Camera ha invece svolto consultazioni pubbliche. Si veda, per esempio, la consultazione sulla bozza di dichiarazione dei diritti in Internet svolta dalla Commis-

Il Senato ha formalizzato la propria disciplina per lo svolgimento delle consultazioni adottando specifiche linee guida, presentate nel mese di marzo 2017 e sottoposte a pubblica consultazione dal 9 marzo al 30 aprile[56]. Gli esiti della consultazione sono stati diffusi nel mese di giugno 2017 con la pubblicazione sia di un resoconto, che ha fornito l'analisi quantitativa dei risultati e ha illustrato il percorso di consultazione, sia di una nota sui contributi pervenuti. Il riscontro degli esiti della consultazione, contenuto anch'esso nella nota, ha evidenziato con particolare dettaglio le modifiche apportate alla proposta di linee guida a seguito dei contributi pervenuti[57]. In base alle risultanze del processo consultivo, la bozza di linee guida è stata rivista e adottata nella sua versione definitiva, nel settembre 2017. Anche in ragione dei tempi in cui è stato elaborato, il documento ha preso a riferimento l'approccio delle linee guida sulla consultazione del Dipartimento della funzione pubblica sopra esaminate, in modo da rendere le indicazioni coerenti con quelle nazionali. Nella sua versione definitiva, il documento dedica la prima parte ai principi di riferimento per la consultazione, integrandola opportunamente con una seconda parte più operativa, riguardante le singole fasi della consultazione. Le linee guida prevedono dunque che le consultazioni siano svolte nel rispetto dei principi di imparzialità, lealtà comunicativa, inclusione, accessibilità, strutturazione, trasparenza, pubblicità, chiarezza, tempestività, tutela della riservatezza e riscontro e articolate in tre momenti: preparazione, svolgimento ed elaborazione dei documenti finali[58]. Tra le indicazioni contenute nel documento, il Senato ha previsto la creazione di una sezione apposita del sito dedicata alla consultazione, opportunamente pubblicata proprio in concomitanza con l'avvio della consultazione sulle linee guida. Tale sezione

sione per i diritti e i doveri relativi ad Internet della Camera dei deputati – conclusasi il 31 marzo 2015 e durata cinque mesi, i cui esiti sono contenuti in un report di sintesi disponibile al seguente link *https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/230/TAF_audiz.pdf* – e la consultazione della Commissione permanente Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni di luglio 2016 sullo schema di decreto legislativo di disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 179/2016 recante modifiche e integrazioni al CAD ai sensi dell'articolo 1 della legge 124/2015.

[56] Come segnalato da Di Porto nel Capitolo sesto di questo Annuario, il Senato è il primo organo parlamentare europeo ad adottare linee guida in materia di consultazioni pubbliche. Si veda il Capitolo di Di Porto anche per l'elenco delle consultazioni svolte nella XVII e XVIII Legislatura.

[57] Gli esiti della consultazione e i testi dei contributi pervenuti sono stati pubblicati nel report disponibili al link *https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/UVI/Consultazioni_pubbliche_linee_guida.pdf*.

[58] Per l'approfondimento sui contenuti dei principi e delle fasi, si vedano le linee guida, disponibili al link *http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/028/616/Linee_guida_consutazioni_ITA.pdf*.

non risulta tuttavia ancora di facile accesso, perché inserita nella pagina relativa alle relazioni con i cittadini e confusa tra voci eterogenee. Un altro importante limite è costituito dal fatto che le linee guida, una volta sottoposte all'esame della Conferenza dei Capigruppo e annunciate dal Presidente del Senato nella seduta del 12 settembre 2017, non siano state adottate con un atto formale (ad esempio, una circolare del Presidente del Senato o una delibera del Consiglio di Presidenza), né tantomeno pubblicate nella Gazzetta ufficiale. Cosicché resta dubbia la relativa natura e la stessa vincolatività per l'istituzione.

Va segnalato che l'unica consultazione effettuata dal Senato dopo la formulazione delle linee guida (basata su un questionario online volto ad ottenere informazioni e valutazioni sul sostegno alle attività produttive mediante l'impiego di sistemi di generazione, accumulo e autoconsumo di energia elettrica[59], ai fini dell'elaborazione della risoluzione da trasmettere al Governo) si è svolta nell'arco di un periodo di consultazione inferiore a quattro settimane (vale a dire un periodo inferiore al minimo di sei settimane previsto dalle stesse linee guida) e, a conclusione dell'iniziativa, sulla pagina di riferimento sono stati resi disponibili solo i dati della partecipazione e non i contenuti dei contributi pervenuti e il documento di consultazione[60].

4.4. *Le Autorità indipendenti*

4.4.1. *Le novità nel quadro normativo sulla consultazione*

Nel corso del 2017 e del 2018, due Autorità amministrative indipendenti hanno modificato la disciplina procedurale delle consultazioni.

Il primo caso è stata la revisione della disciplina per l'adozione degli atti dell'ANAC[61], effettuata dall'Autorità a seguito delle competenze attribuitele anche in merito all'emanazione di linee guida[62]. Il nuovo regolamento, adottato il 13 giugno 2018 a seguito di una fase di consultazione pubblica, riconduce ad uno

[59] Si tratta, in particolare, dell'affare assegnato n. 59, reperibile al link. *http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/36920.htm.*

[60] Ultima visita: 27 gennaio 2019.

[61] La disciplina è stata adottata con il regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ANAC e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR) del 13 giugno 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 155 del 6 luglio 2018.

[62] Dall'articolo 213, comma 2, del decreto legislativo 50/2016 e la legge 190/2012 con i relativi decreti legislativi attuativi e correttivi.

i due precedenti atti di disciplina della partecipazione (del 2015) e dell'analisi e della verifica di impatto della regolamentazione (del 2013), integrando dunque le disposizioni sull'AIR, la VIR e la consultazione. Per le consultazioni[63], il regolamento indica in modo particolarmente dettagliato la procedura da seguire per lo svolgimento delle iniziative, a partire dalle responsabilità e dai lavori necessari per la predisposizione del documento di consultazione. Prima della consultazione pubblica, l'Autorità prevede di poter ricorrere a tavoli tecnici di consultazione (composti anche da associazioni, operatori o pubbliche amministrazioni) o a vere e proprie audizioni, nei casi in cui si presenti l'esigenza di supporti tecnici specialistici per la redazione del documento, venendo dunque a costituire di fatto fasi di pre-consultazione pubblica. La consultazione è considerata la forma a cui ricorrere di regola; in via residuale, in considerazione dell'oggetto dell'atto di regolazione e dell'urgenza di adottarlo, il regolamento prevede che l'Autorità possa invece ricorrere a consultazioni ristrette, senza motivare tale scelta.

Relativamente al regime di pubblicità, il regolamento dà ufficialità alla sezione (già esistente) dedicata alle consultazioni, in cui l'ANAC deve pubblicare anche un calendario con l'indicazione degli atti di carattere generale che intende sottoporre a consultazione o ad AIR. Gli esiti delle iniziative sono resi pubblici soltanto mediante la pubblicazione in forma integrale dei contributi pervenuti in sede di consultazione (e dunque senza, per esempio, l'obbligo di affiancare tale modalità con report di sintesi), per cui è comunque prevista la clausola di riservatezza nei casi di motivata richiesta, non soggetta a particolari condizioni o limiti.

Il secondo caso di revisione è stato l'avvio della procedura di aggiornamento del regolamento per l'adozione degli atti di regolazione da parte della Banca d'Italia, pubblicato nel 2010, attraverso la pubblicazione dello schema di nuovo regolamento, per la consultazione dal 6 dicembre 2018 al 4 febbraio 2019. Lo schema di nuovo regolamento[64], in particolare, detta le modalità con cui la Banca d'Italia adotterà gli atti di natura regolamentare o di contenuto generale nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, di risoluzione e di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e svolgerà le relative attività di AIR, VIR e consultazione. La bozza di nuovo regolamento dedica alle consultazioni gli articoli 3, 4 e 6 e fornisce, per lo svolgimento di queste, indicazioni generali, non più strettamente connesse alla partecipazione dei soggetti interessati alle attività di analisi e verifica di impatto. L'aggiornamento non è meramente formale e provvede alla modifica anche sostanziale di parte delle previsioni vigenti, soprattutto in relazione alle metodologie previste per la consultazione e all'obbligo di riscontro

[63] Disciplinate dal Titolo I – *Partecipazione ai procedimenti di regolazione*.

[64] Schema di regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge 262/2005 in materia di adozione degli atti di regolazione.

ai commenti. Rispetto al primo punto, lo schema di regolamento riserva alla Banca d'Italia l'opportunità di ricorrere a forme di consultazione "ristretta" a determinati soggetti individuati dall'istituto, considerate (in caso di motivate esigenze) anche alternative alla consultazione pubblica. Rispetto al secondo punto, lo schema di regolamento svincola la Banca d'Italia dall'obbligo di riscontro su ciascuno dei commenti ricevuti (previsto dall'attuale disciplina), prevedendo la possibilità che i resoconti di valutazione dei contributi pervenuti in sede di consultazione siano redatti anche in forma sintetica.

Tabella 4.2 – *Quadro di sintesi delle disposizioni relative alla consultazione nelle Autorità indipendenti. Aggiornamento al 2018*

Autorità	Disposizione
AGCM	Delibera 15 novembre 2007, n. 17589 – Pratiche commerciali scorrette: regolamento sulle procedure istruttorie; delibera 1 aprile 2015, n. 25411, Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni, clausole vessatorie
AGCOM	Delibera n. 125/16/CONS recante disposizioni in materia di analisi di impatto della regolamentazione (AIR); Delibera n. 453/03/CONS. Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259
ANAC	Regolamento 13 giugno 2018, Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)
ARERA	Delibera n. 649/2014/A del 23 dicembre 2014, *Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico*, che aggiorna l'Allegato A alla delibera n. GOP 46/09 del 30 ottobre 2009
ART	Regolamento 16 gennaio 2014 per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse
Banca d'Italia	Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, marzo 2010. *In consultazione: Schema di regolamento di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 in materia di adozione degli atti di regolazione*

Autorità	Disposizione
CONSOB	Delibera CONSOB n. 19654, Adozione del Regolamento concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e successive modificazioni
COVIP	Deliberazione dell'8 settembre 2011. Procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione
Garante privacy	Regolamento n. 2/2006 – Procedura per la sottoscrizione dei codici di deontologia e di buona condotta – 20 luglio 2006
IVASS	Regolamento n. 3 del 5 novembre 2013 adottato in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'IVASS

4.4.2. *I metodi di consultazione*

Il quadro degli strumenti utilizzati dalle Autorità indipendenti per la consultazione è rimasto sostanzialmente invariato: le Autorità proseguono le proprie consultazioni pubbliche attraverso l'uso di moduli per i questionari online o di caselle e-mail, talvolta mettendo a disposizione dei partecipanti, in questi ultimi casi, modelli per l'organizzazione dei contributi[65]. Non si registra, dunque, l'uso di strumenti di consultazione pubblica online che favoriscano il dialogo tra i partecipanti o che consentano di intervenire nella consultazione commentando pubblicamente i testi. Le attività di consultazione in presenza continuano a essere svolte mediante incontri, audizioni o panel[66].

Alcune limitate innovazioni sono invece intervenute nelle attività di progettazione e nelle finalità con cui sono state svolte le iniziative.

In merito alla progettazione, la CONSOB ha consolidato il ricorso alla mappatura nell'ambito della individuazione e selezione dei destinatari e della valutazione di massima del grado di "rappresentatività" dei rispondenti Uno dei provvedimenti per cui è stato effettuato tale processo è dato dalla consultazione sull'adozione delle linee guida in materia di gestione delle informazioni privilegiate e raccomandazioni di investimento del 6 aprile 2017: gli esiti della consultazione sono stati pubblicati in un documento di sintesi dedicato[67] (che, come

[65] Per esempio, chiedendo ai partecipanti di inviare i propri contributi in forma di tabella, distinguendo i commenti per articolo di riferimento.

[66] Ha proseguito la propria attività nel 2017 l'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento, dell'ARERA. L'Osservatorio è stato istituito con deliberazione 5 marzo 2015, *83/2015/A* ed è un organismo costituito per l'ascolto permanente delle associazioni nazionali rappresentative degli *stakeholders*.

[67] Per le diverse modalità di pubblicazione si veda il paragrafo apposito, in questo capitolo.

si vedrà più in avanti nel capitolo, è la modalità più frequentemente utilizzata dalla CONSOB), recante anche le valutazioni dell'Autorità relative ai commenti ricevuti, ma con il dettaglio sulla categoria dei soggetti rispondenti e il settore di appartenenza, definito proprio in virtù della mappatura[68].

L'ART ha invece condotto un'iniziativa espressamente finalizzate alla raccolta di dati quantitativi utili all'analisi di impatto. Ciò è avvenuto in occasione della consultazione svolta con delibera 156/2017, per cui è stato espressamente richiesto ai partecipanti di «fornire, ai fini dell'analisi di impatto della regolazione, elementi quantitativi per la stima dell'impatto di quanto proposto nel suddetto documento di consultazione sui soggetti consultati e/o sul/sui segmento/i di mercato in cui questi operano, soprattutto in caso di cancellazione di parti di testo o di proposizione di parti di testo alternativo»[69]. Tali indicazioni espresse non sempre sono rinvenibili nei documenti di consultazione delle Autorità, che solitamente richiedono generalmente osservazioni e contributi, anche su particolari punti, senza specificarne la natura qualitativa o quantitativa. I contributi pervenuti e pubblicati dall'Autorità a seguito della consultazione, tuttavia, non riportano dati quantitativi a supporto dei commenti[70]. Tali esiti non sono in controtendenza rispetto a quelli relativi alle altre consultazioni, svolte anche dalle altre Autorità indipendenti, che raramente pubblicano contributi che forniscono dati quantitativi o supportano con essi le posizioni espresse.

4.4.3. *I dati sulle consultazioni pubbliche svolte online*

Il numero complessivo di documenti di consultazione pubblicati dalle Autorità indipendenti negli anni 2017 e 2018 (rispettivamente 122 e 123) è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2016, anno in cui sono stati pubblicati, in totale, 124 documenti (tabella 4.3).

In termini assoluti, nel 2017, il numero più alto di documenti è stato pubblicato da ARERA, che si conferma l'Autorità che svolge, nell'anno, più consultazioni. Anche nel 2018, ARERA si conferma prima, sempre in termini assoluti, seguita da Banca d'Italia (con 19 documenti), AGCOM (con 16), ANAC (15 documenti), ART (13 documenti), IVASS (otto), CONSOB (cinque), AGCM (due) e Garante privacy (un documento). La COVIP non ha svolto, nel periodo, consultazioni pubbliche[71].

[68] Si veda la relazione illustrativa degli esiti della consultazione, delle conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori *Adozione delle Linee Guida in materia di "Gestione delle Informazioni privilegiate" e "Raccomandazioni di investimento",* 13 ottobre 2017, pp. 3-4.

[69] Si veda l'allegato B alla delibera n. 156/2017, disponibile al link *https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2017/12/All.-B-Delibera-n._156_2017.pdf.*

[70] Non è possibile rilevare se i dati sono stati coperti da clausole di riservatezza.

[71] Come indicato nelle relative Deliberazioni, la COVIP non ha svolto le pubbliche consul-

Il numero assoluto di consultazioni registrato deve essere letto necessariamente alla luce dell'intensità dell'attività di regolazione svolta, da cui fortemente dipende: le Autorità che avviano un alto numero di procedimenti regolatori hanno più opportunità di svolgere processi consultivi rispetto alle altre. È questo il caso, per esempio, di ARERA, che emana ogni anno un numero di atti nell'ordine delle centinaia[72] e, per questa ragione, svolge un numero assoluto più alto di consultazioni rispetto alle altre Autorità. Tale dato assoluto deve dunque essere ridimensionato rispetto a quello rilevato per le Autorità che invece emanano atti nell'ordine delle decine (come, per esempio, ANAC, ART, CONSOB, IVASS)[73].

Relativamente all'AGCM, si fa presente di avere tenuto in conto le consultazioni svolte sui regolamenti interni che hanno un impatto sulle imprese, non essendo emanati dall'Autorità atti di regolazione di settore.

Nell'Appendice di questo Annuario si riporta l'elenco dei documenti di consultazione degli anni 2017 e 2018, a cui fanno riferimento i dati discussi in questo Capitolo[74] (tabelle A1 e A2, in Appendice).

tazioni relativamente ai sei Provvedimenti adottati nel 2017 in quanto in quattro casi non sono apparse all'Autorità necessarie trattandosi di deliberazioni di mero adeguamento di precedenti deliberazioni a nuove disposizioni della stessa COVIP o di mera rettifica di errori materiali contenuti in precedenti deliberazioni o volte a prorogare, in accoglimento delle richieste dei soggetti vigilati, i termini di adeguamento alle disposizioni della stessa COVIP. Nei rimanenti due casi, invece, sono state applicate le deroghe previste dal Regolamento concernente i procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione adottato dalla COVIP l'8 settembre 2011, in un caso in relazione alla "necessità e urgenza connesse ad esigenze di ordinato svolgimento dell'attività delle forme pensionistiche complementari" e nell'altro in relazione alla "tempestiva attuazione di norme nazionali".

[72] Nelle proprie relazioni annuali, ARERA dà conto del numero complessivo di atti di regolazione adottati nell'anno. Nel 2017 l'Autorità ha assunto 459 atti riconducibili all'attività di regolazione. Cfr. ARERA (2018), p. 277; nel 2018, gli atti di regolazione dell'Autorità sono stati 419 (ARERA, 2019, p. 313).

[73] Per un riferimento sull'ordine di grandezza del numero di atti emanati da ciascuna Autorità nel 2018 si vedano i dettagli sull'attività regolatoria, riportati dalle Autorità nelle proprie relazioni annuali (per esempio, ANAC, 2019, pp. 278-280; ART, 2019, p. 163; CONSOB, 2019, pp. 165-173, AGCOM, 2019, pp. 31 e ss; IVASS, 2019, pp. 150 e ss.). Alcune di queste relazioni riportano, come ARERA, la cifra complessiva degli atti regolamentari emanati. In particolare, l'ART ha emanato 49 atti di regolazione nel 2017 e 44 atti nel 2018. Un confronto tra gli atti di regolazione emanati e le consultazioni su di essi svolte restituirebbe il dato di quanto effettivamente le AI ricorrono alla consultazione rispetto alla mole della propria regolazione. Tale confronto non è immediatamente operabile attraverso la consultazione dei siti web e delle relazioni annuali; inoltre, il numero di atti avviati nell'anno resta un dato difficile da raccogliere in modo incontrovertibile (e comparabile) per tutte le Autorità. Per i dettagli su tale questione metodologica e sugli ordini di grandezza relativi agli anni precedenti, si rimanda in particolare a Raiola, 2016, pp. 165 e ss, e a Raiola, 2017a.

[74] L'Appendice, completa degli elenchi, è disponibile al link *https://www.osservatorioair.it/losservatorio/annuario/*.

Tabella 4.3 – *Numero di consultazioni pubbliche svolte nel periodo 2010-2018 dalle AI italiane*

Autorità	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totale periodo 2010-2018
ARERA	46	44	43	51	55	58	43	52	38	430
AGCOM	17	29	17	24	17	24	20	12	16	176
AGCM	nd.	nd	nd	1	4	2	1	0	2	10
ANAC	3	12	9	8	10	14	16	22	15	109
ART	—	—	—	—	7	6	9	8	13	43
Banca d'Italia	17	9	18	10	17	17	12	8	19	127
CONSOB	8	9	4	8	4	5	12	11	6	67
COVIP	2	2	1	2	1	4	0	0	0	12
Garante privacy	1	0	2	3	4	3	0	0	0	13
IVASS	5	4	8	10	2	19	12	6	8	74
N. totale di consultazioni svolte nell'anno	**99**	**109**	**102**	**117**	**121**	**152**	**125**	**119**	**117**	**1051**

Fonte: elaborazione personale dei dati pubblicati sui siti ufficiali delle AI.
Nota: per AGCM si fa riferimento alle consultazioni svolte su regolamenti interni.

4.4.4. *Le modalità di pubblicazione degli esiti delle consultazioni pubbliche*

Uno dei principi cardine che le amministrazioni sono chiamate ad applicare (dalle raccomandazioni internazionali e nazionali a garantire nei processi consultivi) è la trasparenza in tutte le fasi dell'iniziativa, dall'avvio alla chiusura. La pubblicità degli esiti delle consultazioni, in particolare, è uno degli aspetti fondanti del corretto svolgimento delle iniziative di consultazione pubblica e consiste nel rendere pubbliche le informazioni sulla natura dei partecipanti, le osservazioni raccolte e le valutazioni dell'amministrazione su quanto pervenuto, anche con riferimento a quanto è preso in considerazione per la redazione del provvedimento finale.

In merito a questi aspetti, i regolamenti che disciplinano le modalità di par-

tecipazione dei soggetti interessati nei processi decisionali delle Autorità indipendenti[75] contengono indicazioni specifiche.

Riguardo ai contenuti dei contributi raccolti in sede di consultazione pubblica, il maggior numero di regolamenti prevede che i testi siano, di norma, pubblicati insieme ai nomi dei rispondenti sui siti web, accompagnati a documenti di sintesi dei contributi pervenuti[76]. Altri regolamenti[77] considerano, invece, la pubblicazione dei testi discrezionale oppure prevedono l'obbligo di rendere pubblici non i contributi, ma soltanto la sintesi di quanto pervenuto.

Tali previsioni, in tutti i casi, sono contemperate dalla tutela del diritto di riservatezza dei partecipanti, per i quali è ammessa la possibilità di richiedere che i propri contributi siano resi anonimi o che siano stralciate da essi le parti considerate riservate.

Nel biennio 2017-2018 le Autorità hanno provveduto, nella prassi, alla pubblicazione dei risultati delle consultazioni secondo le seguenti modalità[78]:

- diffusione dei testi integrali delle singole osservazioni pervenute attraverso l'accorpamento in documenti unici (ANAC), oppure attraverso la pubblicazione in singoli documenti pdf, accessibili dagli elenchi dei nomi dei partecipanti messi a disposizione sulla pagina web dedicata alla consultazione (ANAC, ARERA, Autorità trasporti, CONSOB).
- pubblicazione congiunta dei testi delle osservazioni in singoli documenti pdf e di documenti di sintesi (CONSOB, Banca d'Italia, IVASS, AGCOM), in cui le singole Autorità riportano i principali contenuti dei contributi;
- pubblicazione dei soli documenti di sintesi dei contenuti delle osservazioni pervenute, o anonime (AGCOM e, talvolta, ARERA) o con il rife-

[75] Si prendono qui in considerazione i regolamenti citati nella tabella 4.2.

[76] Nei propri regolamenti, ARERA, ART e Garante per la protezione dei dati personali non prevedono l'obbligo esplicito di pubblicare documenti di sintesi. Come si vedrà in seguito in questo paragrafo, l'ARERA, nell'attività corrente, provvede comunque a sintetizzare gli esiti delle consultazioni nei *considerata* dei provvedimenti finali o delle successive consultazioni. Parimenti, nelle relazioni illustrative, che corredano i provvedimenti finali di ART, sono rese le sintesi delle osservazioni pervenute e la loro valutazione.

[77] Nel proprio regolamento, all'articolo 6, l'ARERA prevede che «le osservazioni e le proposte, pervenute nell'ambito di una consultazione, possono essere pubblicate sul sito internet dell'Autorità a cura del responsabile del procedimento»; l'AGCOM prevede l'obbligo di pubblicazione della sola sintesi dei risultati della fase di consultazione che o è comunicata ai partecipanti mediante un apposito documento, pubblicato nel Bollettino ufficiale e sul sito web dell'Autorità, oppure recepita nelle motivazioni del provvedimento finale. Per approfondimenti, si veda Raiola (2018). Per approfondimenti sulle effettive modalità di pubblicazione, si rimanda a più avanti nel testo, in questo paragrafo.

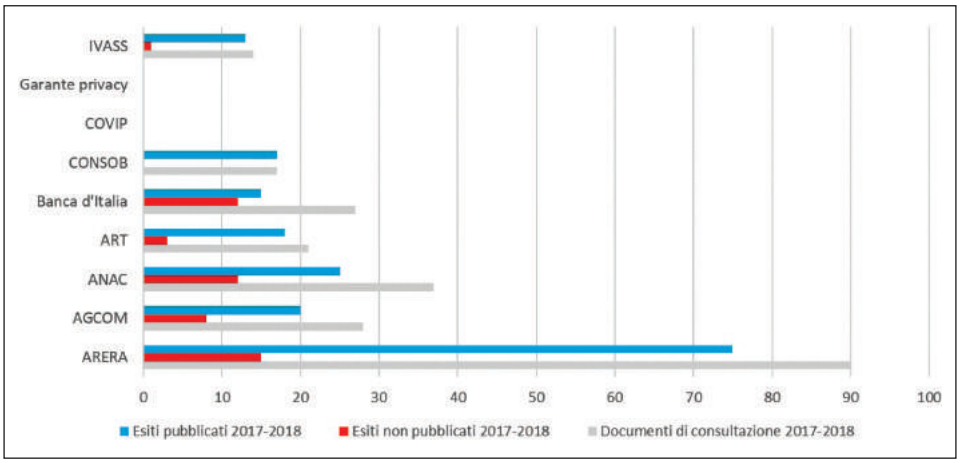
[78] I riferimenti tengono conto delle modalità a cui le singole Autorità ricorrono con maggiore frequenza.

rimento del relativo autore (alcune consultazioni di Banca d'Italia e di IVASS). Le sintesi anonime, talvolta, possono essere accompagnate dal mero elenco dei nomi dei soggetti partecipanti[79].

- pubblicazione delle sintesi dei contributi pervenuti nei preamboli o dei provvedimenti finali (AGCOM e ARERA) o di successivi documenti di consultazione (ARERA)[80].

Come si evince dal grafico 4.1, con riguardo alla frequenza di pubblicazione degli esiti, per il biennio 2017-2018 si registra una generale tendenza negativa, per cui l'unico caso in cui sono state rese pubblicamente note le risultanze di tutte consultazioni svolte è quello della CONSOB[81].

Grafico 4.1 – *Numero di consultazioni di cui sono stati resi pubblici gli esiti. Anni 2017-2018*



Fonte: elaborazione personale dei dati pubblicati sui siti ufficiali delle AI.
Nota. Per l'ART, il dato sugli esiti non pubblicati fa riferimento alle delibere n. 54/2018 e n. 144/2018 (Piani triennali per la prevenzione della corruzione) e alla delibera n. 144/2018, per cui è stata prevista, nell'aprile del 2019, una proroga del termine di conclusione del procedimento.

[79] In questo caso, è possibile conoscere i nomi di chi ha preso parte alla consultazione, ma non ricondurre il testo delle osservazioni al relativo autore.

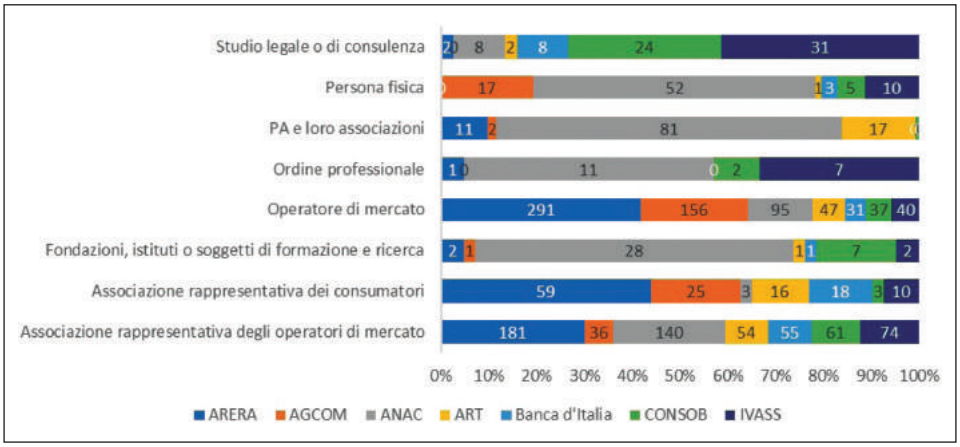
[80] Questa modalità, spesso, porta a rendere anonime le posizioni sintetizzate. L'elenco dei nomi degli autori dei contributi o, in alternativa, il numero di osservazioni pervenute e l'elenco delle tipologie (associazione rappresentativa, operatore economico…) dei soggetti partecipanti sono, in questa modalità, spesso resi pubblici in modo disgiunto dai contenuti delle osservazioni.

[81] Si ricorda che, nell'anno 2016, l'IVASS, la CONSOB, la Banca d'Italia e l'ART avevano reso noti gli esiti di tutte le consultazioni pubbliche effettuate (Raiola, 2017a).

4.4.5. *I soggetti che partecipano alle consultazioni pubbliche*

L'analisi degli esiti resi pubblici per le consultazioni svolte nel biennio 2017-2018 consente di ricostruire un quadro d'insieme della tipologia di soggetti che hanno partecipato alle iniziative delle AI[82]. Gli operatori di mercato e le loro associazioni restano, per numerosità e frequenza di partecipazione, i primi interlocutori delle AI (grafico 4.2).

Grafico 4.1 – *Numero di rispondenti ai documenti di consultazione delle AI ripartiti per tipologia di soggetto. Anni 2017-2018*



Fonte: elaborazione personale dei dati pubblicati sui siti ufficiali delle AI.

La tabella 4.4 mostra, nel dettaglio, il peso di ciascuna categoria di partecipanti sul totale delle osservazioni ai documenti di consultazione pubblicate da ciascuna AI. In particolare, le due categorie relative ai soggetti che operano nei mercati (operatori singoli e loro associazioni rappresentative) hanno un peso particolarmente rilevante per le Autorità che, attraverso l'attività di regolazione, hanno la funzione di favorire lo sviluppo dei mercati e dei servizi nei settori di competenza, ossia ARERA e AGCOM (per cui il peso delle due categorie è di circa l'81%) e ART (per la quale le due categorie rappresentano circa il 75%). A queste seguono le Autorità che operano nel settore finanziario (Banca d'Italia e CONSOB, 69%; IVASS, 64%). Si conferma per il biennio la generale tendenza

[82] Come per le precedenti edizioni di questo Annuario, le analisi hanno preso come riferimento i nomi dei rispondenti resi pubblici dalle AI nei documenti sugli esiti, nelle osservazioni integrali pubblicate e nei provvedimenti finali adottati. Per il periodo di riferimento le risposte esaminate sono state, in totale, 1.895. Non sono state prese in considerazione le posizioni mantenute anonime dalle AI, anche nei casi in cui venivano generalmente ricondotte alla tipologia di rispondente.

alla sovrarappresentazione di queste categorie di soggetti rispetto alle categorie più afferenti alla tutela dei consumatori e destinatari finali (associazioni rappresentative dei consumatori e, in una certa misura, persone fisiche) che invece hanno un peso complessivo di circa il 12% sul totale dei contributi pervenuti alle consultazioni e pubblicati dalle Autorità[83] e dunque nemmeno comparabile a quello degli operatori e loro associazioni. Il peso della categoria delle associazioni rappresentative dei consumatori è, nel biennio 2017-2018, lievemente cresciuto rispetto al 2016. Per le associazioni rappresentative dei consumatori si registra inoltre la diffusione della pratica, già registrata nel 2016, di partecipare alle consultazioni delle Autorità indipendenti con contributi congiunti, a più firme[84].

Tabella 4.4 – *Percentuali di rispondenti ai documenti di consultazione delle AI, ripartite per tipologia di soggetto. Anni 2017-2018*

	Associazione rappresentativa degli operatori di mercato	**Associazione rappresentativa dei consumatori**	**Fondazioni, istituti o soggetti di formazione e ricerca**	**Operatore di mercato**	**Ordine professionale**	**PA e loro associazioni**	**Persona fisica**	**Studio legale o di consulenza**
ARERA	31,0%	10,1%	0,3%	49,8%	0,2%	1,9%	0,0%	0,3%
AGCOM	15,2%	10,5%	0,4%	65,8%	0,0%	0,8%	7,2%	0,0%
ANAC	32,0%	0,7%	6,4%	21,7%	1,6%	18,5%	11,9%	1,8%
ART	39,1%	11,6%	0,7%	34,1%	0,0%	12,3%	0,7%	1,4%
Banca d'Italia	44,0%	14,4%	0,8%	24,8%	0,0%	0,0%	2,4%	6,4%
CONSOB	43,3%	2,1%	5,0%	26,2%	1,4%	0,7%	3,5%	17,0%
IVASS	41,8%	5,6%	1,1%	22,6%	2,3%	0,0%	5,6%	17,5%
Totale complessivo	**32,7%**	**7,3%**	**2,3%**	**37,9%**	**1,1%**	**6,1%**	**4,8%**	**4,1%**

[83] Il dato della partecipazione delle persone fisiche, per il 2016, era stato di circa il 15%. Tale risultato era stato condizionato dal caso della consultazione ANAC sulle linee guida attuative del nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, in particolare in riferimento agli aspetti riguardanti la nomina, il ruolo e i compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni (articolo 31 del Codice), che ha registrato una notevole partecipazione (non verificatasi per le precedenti e successive iniziative dell'Autorità) dei soggetti destinatari, ossia i responsabili unici dei procedimenti delle diverse amministrazioni pubbliche, a nome personale.

[84] Si specifica che, ai fini di questa analisi, i firmatari dei documenti congiunti sono conteggiati singolarmente, anche se hanno prodotto contributi dallo stesso contenuto.

4.5. *Conclusioni*

Nel biennio 2017-2018 il quadro regolatorio nazionale sulle diverse forme di coinvolgimento dei soggetti interessati si è notevolmente arricchito.

In termini organizzativi, il DAGL il centro del sistema di qualità delle regole e della consultazione sugli atti normativi e sono state assegnate nuove competenze in tema di consultazione e democrazia diretta al nuovo Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, che deve esercitarle in coordinamento con gli altri ministri competenti, innanzitutto quello per la pubblica amministrazione.

In virtù dell'adozione del regolamento in materia di AIR, VIR e consultazione, le amministrazioni centrali italiane (diverse dalle Autorità indipendenti) hanno ora una disciplina organica per la qualità della regolazione. Tale disciplina, integrata dalle relative linee guida, ha individuato la procedura per lo svolgimento delle consultazioni nell'ambito dell'AIR e della VIR nella tradizionale forma del *notice and comment*, sottolineando tuttavia l'importanza di valutare caso per caso lo strumento più adeguato e di considerare – in linea con le tendenze internazionali – il possibile contributo che le scienze comportamentali possono dare allo scopo. Considerato che il regolamento è stato adottato in tempi piuttosto recenti, ancora non è possibile valutare in modo compiuto l'influenza che questo ha avuto sulle iniziative di consultazione. La nuova disciplina rafforza notevolmente gli obblighi di trasparenza connessi allo svolgimento delle consultazioni nell'ambito dell'AIR e della VIR, imponendo alle amministrazioni di rendere pubblici gli esiti delle iniziative e di creare, sui propri siti web, sezioni apposite dedicate alla pubblicizzazione dell'avvio delle procedure, in modo da favorirne la piena conoscibilità. Il suddetto regolamento prevede, inoltre, che una sezione del sito web del Governo sia dedicata alla raccolta degli avvisi delle consultazioni pubbliche aperte[85] nell'ambito dell'AIR e della VIR, introducendo così un primo riferimento normativo per la costituzione di un punto unico di accesso alle consultazioni delle amministrazioni centrali svolte nell'ambito dell'AIR. Una prima, parziale, analisi porterebbe a rilevare, rispetto alle consultazioni pubbliche, che il provvedimento non abbia avuto considerevoli effetti, soprattutto rispetto alla trasparenza. Con riguardo alle singole amministrazioni, solo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inaugurato un nuovo sito dedicato alle consultazioni pubbliche, che tuttavia non sembra aver avuto influenza sul miglioramento della qualità delle iniziative in termini di chiarezza e rispetto dei periodi di consultazione raccomandati.

[85] Ci si riferisce qui, per "aperte", alle consultazioni pubbliche accessibili a chiunque abbia interesse a partecipare, in opposizione a quelle ristrette, ossia su invito, come illustrato sopra, nel testo.

Oltre che da queste disposizioni, i riferimenti nazionali sono stati ulteriormente arricchiti dalla pubblicazione dei principi per la consultazione pubblica, definiti dal Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito delle iniziative legate all'Open Government Partnership, che riguardano genericamente le iniziative di consultazione nei processi decisionali e che si applicano, in considerazione della successiva pubblicazione del regolamento AIR e VIR, ai casi di consultazione svolti fuori dall'ambito AIR. Sempre nell'ambito delle iniziative di open government, il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento per le riforme istituzionali hanno avviato i lavori per la creazione di un portale unico di riferimento per l'accesso alle consultazioni in corso e svolte dalle amministrazioni e di una piattaforma online per il loro svolgimento.

Alle novità intervenute nel quadro regolatorio non corrispondono tuttavia, almeno per il momento, altrettante novità nelle iniziative svolte dalle amministrazioni centrali, che proseguono secondo le modalità degli anni precedenti. A fronte della pluralità dei metodi impiegati, che spesso ambiscono a creare momenti di confronto tra i partecipanti, non è sempre garantita piena trasparenza sugli esiti delle iniziative svolte. I documenti di consultazione spesso sono inadeguati in termini di chiarezza degli obiettivi e dei confini delle iniziative e i periodi minimi di consultazione non sempre rispettati.

Accanto alle disposizioni di portata generale, nel corso del biennio sono state adottate discipline settoriali che costituiscono nuovi e precisi riferimenti per la partecipazione nella progettazione delle opere pubbliche (cosiddetto dibattito pubblico) e nell'attuazione dell'agenda digitale. Ai fini di quest'ultima, una piattaforma inizialmente nata per l'accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge sul procedimento e gestita dal Team digitale è stata convertita alle funzioni di partecipazione pubblica. Attualmente, tale strumento (utilizzato da AGID) consente di richiedere commenti su testi e creare forum di discussione.

Le consultazioni delle Autorità indipendenti, invece, pur garantendo un rispetto maggiore del principio di trasparenza, restano statiche nei metodi. Le iniziative pubbliche svolte nel biennio 2017-2018 hanno perseguito il fine di raccogliere commenti su bozze di provvedimento, nella tradizionale forma del *notice and comment* via e-mail o via questionario online, e dunque attraverso strumenti che non consentono il confronto trai partecipanti. Gli aggiornamenti delle discipline attinenti la partecipazione a cui hanno lavorato ANAC e Banca d'Italia sono stati l'occasione per rivedere non tanto i metodi di consultazione online, quanto le forme di partecipazione dal vivo, che ne sono uscite rafforzate.

Riguardo alla natura dei partecipanti alle consultazioni, si conferma il rilevantissimo peso che gli operatori di mercato e le loro associazioni rappresentative hanno nell'ambito dei procedimenti di regolazione di tutte le Autorità indipendenti di regolazione e, in special modo, in quelli di regolazione dei mercati e

dei servizi. Le persone fisiche e le associazioni rappresentative dei consumatori contribuiscono in parte residua e, per quanto riguarda le associazioni rappresentative, spesso attraverso contributi congiunti.

Tabella 4.4 – *Riepilogo dei dati sulle consultazioni pubbliche svolte nel biennio 2017-2018 dalle AI italiane*

Autorità	Consultazioni pubbliche svolte	N. di risposte alle consultazioni	Tipo di partecipanti (in ordine di frequenza)	Numero di consultazioni di cui sono stati resi pubblici gli esiti	Modalità di pubblicazione degli esiti (in ordine di frequenza)
ARERA	90	584	1. Operatori di mercato 2. Associazioni rappresentative degli operatori di mercato 3. Associazioni rappresentative dei consumatori 4. PA e loro associazioni 5. Fondazioni, istituti o soggetti di formazione e ricerca 6. Studi legali 7. Ordini professionali	74	1. Solamente sintesi nel provvedimento finale o nel successivo documento di consultazione; 2. osservazioni singole e sintesi nel provvedimento finale; 3. solamente osservazioni singole; 4. osservazioni singole e sintesi nel successivo documento di consultazione.
AGCOM	28	237	1. Operatori di mercato 2. Associazioni rappresentative degli operatori di mercato 3. Associazioni rappresentative dei consumatori 4. Persone fisiche 5. PA e loro associazioni 6. Ordini professionali	19	1. Solamente documento di sintesi; 2. sintesi nel provvedimento finale; 3. osservazioni singole e documento di sintesi.

Autorità	Consultazioni pubbliche svolte	N. di risposte alle consultazioni	Tipo di partecipanti (in ordine di frequenza)	Numero di consultazioni di cui sono stati resi pubblici gli esiti	Modalità di pubblicazione degli esiti (in ordine di frequenza)
ANAC	37	438	1. Associazioni rappresentative degli operatori di mercato 2. Operatori di mercato 3. PA e loro associazioni 4. Persone fisiche 5. Fondazioni, istituti o soggetti di formazione e ricerca 6. Studi legali o di consulenza 7. Associazioni rappresentative dei consumatori	25	1. Solamente osservazioni integrali.
ART	21	138	1. Associazioni rappresentative degli operatori di mercato 2. Operatori di mercato 3. PA e loro associazioni 4. Associazioni rappresentative dei consumatori 5. Studi legali o di consulenza 6. Fondazioni, istituti o soggetti di formazione e ricerca 7. Persone fisiche	18	1. Solamente osservazioni integrali.

Autorità	Consultazioni pubbliche svolte	N. di risposte alle consultazioni	Tipo di partecipanti (in ordine di frequenza)	Numero di consultazioni di cui sono stati resi pubblici gli esiti	Modalità di pubblicazione degli esiti (in ordine di frequenza)
Banca d'Italia	27	125	1. Associazioni rappresentative degli operatori di mercato 2. Operatori di mercato 3. Associazioni rappresentative dei consumatori 4. Studi legali o di consulenza 5. Persone fisiche 6. Fondazioni, istituti o soggetti di formazione e ricerca	15	1. Osservazioni singole e documento di sintesi; 2. solamente documento di sintesi; 3. solamente osservazioni integrali.
CONSOB	17	141	1. Associazioni rappresentative degli operatori 2. Operatori di mercato 3. Studi legali o di consulenza 4. Fondazioni, istituti o soggetti di formazione e ricerca Persone fisiche 5. Associazioni rappresentative dei consumatori 6. Ordini professionali 7. PA e loro associazioni	17	1. Osservazioni singole e documento di sintesi; 2. solamente osservazioni integrali.
COVIP	0	0	N.d.	0	N.d.
Garante privacy	0	0	N.d.	0	N.d.

Autorità	Consultazioni pubbliche svolte	N. di risposte alle consultazioni	Tipo di partecipanti (in ordine di frequenza)	Numero di consultazioni di cui sono stati resi pubblici gli esiti	Modalità di pubblicazione degli esiti (in ordine di frequenza)
IVASS	14	117	1. Associazioni rappresentative degli operatori 2. Operatori di mercato 3. Studi legali o di consulenza 4. Persone fisiche 5. Associazioni rappresentative dei consumatori 6. Fondazioni, istituti o soggetti di formazione e ricerca	13	1. Osservazioni singole e documento di sintesi; 2. solamente documento di sintesi.

CAPITOLO QUINTO

LA TRASPARENZA E L'*ACCOUNTABILITY* DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

Emma Galli[*], *Ilde Rizzo*[**] e *Carla Scaglioni*[***]

SOMMARIO: 5.1. Premessa. – 5.2. Le Autorità amministrative indipendenti tra teoria e prassi. – 5.3. La trasparenza delle Autorità amministrative indipendenti. – 5.3.1. La disciplina della trasparenza: un breve *excursus*. – 5.3.2. I diversi profili della trasparenza. – 5.4. La trasparenza delle Autorità amministrative indipendenti: un'analisi qualitativa. – 5.4.1. La trasparenza formale. – 5.4.2. La trasparenza sostanziale. – 5.5. Conclusioni.

5.1. *Premessa*

La questione della *accountability* delle AI presenti nel nostro ordinamento, svincolate dagli indirizzi governativi e collocate al di fuori del circuito della rappresentanza democratica, è da tempo oggetto di un vivace dibattito politico ed accademico. In questa ottica ha acquistato particolare rilievo la recente normativa sulla trasparenza e sul ruolo che questa assume come strumento di *accountability*, volto a favorire il controllo diffuso sulla attività delle AI e la partecipazione ai loro processi decisionali, al fine di promuovere l'efficienza e l'efficacia della loro azione. Il capitolo analizzale diverse modalità attraverso le quali la trasparenza si esplica, con riferimento sia agli obblighi di pubblicità previsti dalla legge (cosiddetta *trasparenza formale*), sia alle forme di pubblicità più specificamente collegate alle attività delle AI (cosiddetta *trasparenza sostanziale*). Queste ultime ne costituiscono infatti un elemento caratterizzante, anche a prescindere da specifiche previsioni normative, senza che questa distinzione implichi alcuna valutazione di importanza relativa. Non è, invece, oggetto di analisi la trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità, nonostante questa dimensione abbia ricevuto negli ultimi anni un'attenzione crescente.

Il capitolo si articola come segue. Il secondo paragrafo, partendo degli spunti di riflessione provenienti dall'esperienza italiana, individua alcune questioni,

[*] Sapienza Università di Roma.
[**] Università di Catania.
[***] Università Mediterranea di Reggio Calabria.

rilevanti da un punto di vista teorico, che caratterizzano l'intervento pubblico realizzato attraverso le AI e che conferiscono particolare rilievo alla trasparenza. Il terzo paragrafo fornisce una riflessione sulle specificità della trasparenza, formale e sostanziale, delle attività svolte dalle AI. Il quarto paragrafo, sulla base dell'analisi dei siti web delle AI, presenta un quadro delle iniziative assunte e della complessiva eterogeneità che le caratterizza. Il paragrafo finale fornisce alcune considerazioni conclusive.

5.2. *Le Autorità amministrative indipendenti tra teoria e prassi*

Sin dagli anni Novanta del secolo scorso, la creazione delle AI[1] e la successiva evoluzione della loro posizione all'interno dell'assetto istituzionale italiano sono stati al centro di un ampio e vivace dibattito politico e accademico, prevalentemente in ambito giuridico (Predieri,1997; Merusi, 2000; Cassese, 2004), ma che ha suscitato anche un marcato interesse da parte di studiosi del sistema politico (La Spina e Majone, 2000) e di economisti[2].

È opinione ampiamente diffusa che l'istituzione delle AI sia avvenuta al di fuori di un disegno organico e unitario, dando luogo a organismi con caratteristiche, poteri e organizzazione molto diversi tra loro. In effetti, il sistema delle fonti di regolazione delle AI nel nostro Paese può considerarsi un cantiere permanente, a giudicare dalle numerose iniziative parlamentari e governative che, a partire dal primo decennio di questo secolo, si sono succedute per riordinare la materia[3].

Ci si trova di fronte a un processo di delega di funzioni da parte del legislatore a organismi dotati di autonomia e indipendenza operanti in una pluralità di settori, processo in cui, per quanto risulti difficile individuare elementi di identificazione molto puntuali, rimane permanente nel tempo l'esigenza di definire adeguati meccanismi di trasparenza e di responsabilità[4]. Pare rientrare in

[1] Fanno eccezione Banca di Italia, che risale alla fine dell"800 e Consob e Isvap, istituite nel 1974 e nel 1982, rispettivamente.

[2] Tra i primi contributi, in stretto collegamento con il tema della regolazione, v. Lanzi (1998), Boitani e Petretto (1999). Una sessione della 39^ Riunione annuale della Società Italiana degli Economisti nel 1998 è stata dedicata al tema delle AI. Per un confronto tra le diverse AI, si vedano Macchiati e Magnoni (2000) e Kostoris Padoa-Schioppa (2002).

[3] Basti ricordare che si sono succedute due Indagini conoscitive della 1^ Commissione della Camera dei deputati (2000 e 2012) e due Commissioni governative (2002 e 2003) che hanno tentato di ridefinire il perimetro delle AI. Cinque progetti di legge sono stati presentati nella XIV legislatura e, nel contempo, non sono mancate le modifiche con riferimento al ruolo e alle funzioni di specifiche AI, introdotte nell'ambito di interventi settoriali di riforma.

[4] Naturalmente la trasparenza è solo uno degli strumenti di *accountability* delle AI. Più in generale, come rileva Clarich (2018, p. 2), «l'*accountability* delle Autorità è garantita dalla sot-

questa ottica anche la disciplina del 2014 relativa all'individuazione di misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa[5], che reca disposizioni concernenti vari profili delle AI quali l'incompatibilità dei componenti e dei dirigenti; le procedure concorsuali; la riduzione delle spese per incarichi di consulenza e per organi collegiali; la gestione unitaria dei servizi e acquisti centralizzati; l'accorpamento delle sedi.

Dalla pur breve e sintetica analisi degli spunti di riflessione provenienti dall'esperienza italiana, è possibile individuare alcune questioni rilevanti da un punto di vista teorico. È opinione diffusa, da un punto di vista normativo, che la scelta di ricorrere alle AI possa rappresentare una soluzione per assegnare materie tecnicamente complesse a organismi qualificati, capaci di resistere alle pressioni dei portatori di interessi, sottraendole anche alle incertezze derivanti dall'azione di governo e dagli eventuali cambiamenti conseguenti all'alternanza delle maggioranze (Patrizi, 2005).

Se poi si abbandona l'ipotesi di un legislatore benevolente, puramente interessato alla massimizzazione del benessere collettivo, diverse sono le ipotesi sul tappeto. In una prospettiva di *political economy*, la delega si spiega non con la massimizzazione del benessere sociale ma con la massimizzazione dei benefici per il decisore. Alesina e Tabellini (2005), infatti, partendo dall'assunzione che, da un lato, gli elettori siano razionali, lungimiranti e interessati alla *policy performance* e, dall'altro, politici e agenzie indipendenti siano motivati da incentivi differenti, concludono che la delega riguarderà le funzioni che comportano rendite nette negative e rischi elevati legati all'incertezza dell'esito (*discharge responsibility principle*).

Più in generale, la scelta di delegare può rappresentare un modo per deresponsabilizzarsi nei confronti dell'elettorato rispetto a decisioni che verrebbero prese da terzi. D'altra parte, si potrebbe anche sostenere che la conclamata indipendenza, che si accompagna alla responsabilizzazione delle AI, nei fatti possa essere ridimensionata dal sistema di regole e di vincoli esistenti. Pertanto, la soluzione di costituire le AI può rappresentare una forma di "illusione" nei confronti dell'opinione pubblica, ovvero una risposta apparentemente forte ad un'esigenza manifestata dagli elettori, senza che questo limiti il potere effettivo dell'esecutivo[6]. In un sistema politico caratterizzato dall'alternanza,

toposizione dei loro atti a controlli giurisdizionali, dall'applicazione rigorosa del contraddittorio procedimentale, dal loro inserimento in reti europee di regolatori di settore che fanno capo ad agenzie europee che attraverso raccomandazioni e orientamenti guidano l'attività dei regolatori nazionali, che sono sottoposti anche a forme orizzontali di *peer review*».

[5] Decreto legge 90/2014 convertito, con modificazioni, nella legge 114/2014.

[6] Il potere può essere esercitato indirettamente attraverso il mantenimento a livello centralizzato di sistemi di controllo contabile, di modalità di reclutamento del personale ecc.

una forza politica al potere potrebbe considerare conveniente istituire un'Autorità, anche se indipendente, per proteggere gli interessi di gruppi specifici, definendone le regole di funzionamento piuttosto che lasciando spazio alla futura maggioranza.

Indipendentemente dalle motivazioni teoriche sottese alla scelta di delegare, l'efficacia degli esiti della delega dipende in maniera cruciale dagli incentivi ai quali sono sottoposte le AI. La gamma degli strumenti al riguardo è varia. Ad esempio, si pensi alla valutazione della *performance*, anche attraverso l'uso del *benchmarking,* con processi diffusi a livello internazionale e nazionale (Radaelli e Fritsch, 2012), pur con i limiti connessi alla complessità delle funzioni oggetto di analisi, specialmente quando in capo all'Autorità sono assegnati obiettivi diversi. Forti incentivi potrebbero derivare dalle modalità di nomina, dalla precisa definizione dei requisiti di competenza richiesti ai componenti delle AI, dalla previsione di un meccanismo di selezione aperto e competitivo basato su candidature pubbliche e trasparenti. Un altro, e non meno importante, strumento per prevenire eventuali comportamenti opportunistici e di omissione delle informazioni da parte delle AI e per migliorare l'efficacia dell'azione pubblica (Hirsch, Osborne, 2000; Hood, 2005) risiede nell'assicurare la trasparenza dell'organizzazione e dell'attività delle AI.

La letteratura trova il fondamento teorico del ruolo svolto dalla trasparenza sia nella teoria principale-agente, sia nella teoria della legittimazione[7]. Nella relazione esistente tra i funzionari pubblici (gli agenti) e gli *stakeholders* (il principale) possono emergere infatti problemi di asimmetria informativa. Riducendo i potenziali conflitti di agenzia, la trasparenza aumenta il grado di fiducia negli attori pubblici da parte degli *stakeholders* e la partecipazione degli stessi ai processi decisionali democratici (Laswad *et al.*, 2005). Secondo la teoria della legittimazione, invece, è la stessa diffusione attiva dell'informazione relativa all'organizzazione e alla sua attività a legittimarne le azioni rispetto agli *stakeholders* e ad accrescerne la fiducia (Archel *et al.*, 2009).

Per le considerazioni prima esposte, la trasparenza quale strumento di *accountability* e di legittimazione acquisisce particolare rilievo nel caso delle AI che, in ragione della loro natura tecnica e indipendente, sono svincolate dal controllo democratico degli elettori. Come rileva Cassese (1995), l'*accountability* può essere in effetti considerata un "inconveniente" del sistema delle AI. Sotto il profilo istituzionale è, dunque, importante garantire la "visibilità" e la "leggibilità" dei poteri indipendenti in quanto solo se questi ultimi sono una "casa di vetro" possono considerarsi effettivamente *accountable*. Con specifico riferimento

[7] Si veda sul punto una rassegna recente di Ferraz Esteves de Araujo, Tejedo-Romero (2016).

alle Autorità di regolazione, Coglianese (2012) sottolinea che la trasparenza può avere obiettivi ampi, che non riguardano soltanto il miglioramento del risultato della regolazione ma anche l'aumento della partecipazione pubblica e il miglioramento della fiducia nelle istituzioni.

5.3. *La trasparenza delle Autorità amministrative indipendenti*

5.3.1. *La disciplina della trasparenza: un breve* excursus

Negli ultimi trent'anni la disciplina della trasparenza ha registrato un progressivo ampliamento e una significativa evoluzione negli obiettivi e nei contenuti, passando «da una disciplina imperniata sul diritto dei destinatari del provvedimento amministrativo di accedere ai documenti amministrativi rilevanti per la tutela dei loro interessi alla cd. trasparenza totale, funzionale, come si osserva, al corretto funzionamento delle democrazie liberali» (Natalini e Vesperini, 2015, p. 13). L'analisi di questo complesso e articolato processo esula dall'ambito di questo lavoro e ci si limita, pertanto, a richiamarne sinteticamente solo alcuni aspetti rilevanti per l'oggetto della nostra analisi[8].

A partire dal 2009 la trasparenza proattiva ha ricevuto un'attenzione crescente da parte del legislatore italiano[9]. Un riferimento importante in materia è il decreto legislativo 150/2009 che ha introdotto nuovi criteri di valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni e standard di trasparenza volti a favorire il controllo da parte dei cittadini. Contestualmente è stata istituita la Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni – CIVIT, con il mandato, tra gli altri, di monitorare l'attuazione della normativa del 2009 e di favorire il miglioramento della *performance*, della trasparenza e dell'integrità delle pubbliche amministrazioni. All'interno di ciascuna amministrazione viene nominato un Responsabile per la Trasparenza e il controllo dell'adempimento è affidato a un Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

L'attenzione del legislatore è confermata e rafforzata nella legge 190/2012 che contiene una serie di disposizioni per la prevenzione della corruzione e

[8] Sull'evoluzione del concetto di trasparenza e sullo sviluppo disorganico e frammentario delle norme in materia, si veda recentemente Natalini (2018). Il ruolo dell'incertezza politica quale fattore determinante della dinamica della trasparenza in Italia è stato analizzato da Di Mascio *et al.* (2018).

[9] In effetti, il primo blando intervento in questa direzione risale al Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 82/2005).

dell'illegalità nella pubblica amministrazione e individua nella trasparenza un pilastro importante della prevenzione della corruzione. I poteri di vigilanza e controllo attribuiti alla CIVIT – ora ANAC – risultano rafforzati. In attuazione della delega contenuta nella legge 190/2012, viene emanato il decreto legislativo 33/2013, il cosiddetto *Codice della trasparenza*, che ha ampliato notevolmente gli obblighi di pubblicazione, estendendone l'ambito soggettivo di applicazione[10], e ha riconosciuto il cd. accesso civico, ossia il diritto di ogni cittadino ad avere accesso a tutte le informazioni e dati per cui è previsto un obbligo di pubblicazione e, nel caso in cui l'informazione non sia pubblicata, di avere accesso su richiesta[11].

Un cambiamento importante si registra con il decreto legislativo 97/2016, contenente il riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Da un lato, con l'introduzione di una piattaforma nazionale per i dati pubblici, si alleggeriscono gli oneri di pubblicazione per le amministrazioni nella prospettiva dell'interconnessione dei dati e dell'*open government*; dall'altro, nel rispetto di alcuni limiti riguardanti la tutela di specifici interessi pubblici e privati, si riconosce il diritto di accesso generalizzato e gratuito a dati e documenti pubblici senza onere di motivazione. In altri termini, con l'accesso civico generalizzato, che è la versione italiana del *Freedom of Information Act* (FOIA), l'intero apparato normativo in materia di trasparenza è inteso a favorire forme diffuse di controllo dell'azione pubblica[12]. Non va sottovalutato tuttavia che la possibilità di conseguire effettivamente questo risultato dipende sostanzialmente dalla capacità delle amministrazioni di riorganizzare i propri processi di produzione, archiviazione e trasmissione dei dati e delle informazioni (Di Mascio, 2017).

[10] "L'immediata precettività degli obblighi di trasparenza disposti dal decreto legislativo 33/2013, l'ampliamento dei soggetti tenuti a darne attuazione, la necessità di adattare una normativa unica ad amministrazioni ed enti estremamente diversificati, nonché l'abnorme estensione del numero degli obblighi di pubblicazione (complessivamente circa 270), costituiscono elementi che manifestano con tutta evidenza un problema di sostenibilità complessiva del sistema e che hanno determinato nei soggetti tenuti all'applicazione numerosi dubbi e incertezze interpretative" (ANAC, 2013, p. 8).

[11] Sul punto si tenga presente la specificità dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) che non è un'Autorità di regolazione e per la quale l'accesso agli atti dei procedimenti è necessariamente limitato dall'esigenza di non divulgare all'esterno informazioni sensibili per le imprese di cui l'Autorità sia venuta a conoscenza nel corso dei procedimenti che conduce (istruttorie, indagini conoscitive). Sul tema del bilanciamento fra esigenze di trasparenza, esigenze di difesa delle imprese e riservatezza dei dati sensibili si veda la sentenza del Consiglio di Stato n. 3409/2016.

[12] Per un'analisi della evoluzione della normativa della trasparenza in Italia si veda Cacciatore *et al.* (2018).

Come le pubbliche amministrazioni, anche le AI sono soggetti interessati dal processo evolutivo della trasparenza. La pubblicazione di informazioni, documenti, dati e l'utilizzo che ne consegue può costituire anche per loro uno strumento importante per garantire la trasparenza relativa sia alla loro organizzazione ed attività che alle modalità con cui assumono le decisioni. Il decreto legislativo 33/2013[13], all'articolo 11, comma 3 relativo all'individuazione dei soggetti tenuti all'applicazione della normativa ha infatti previsto per le AI un obbligo normativo da applicare al proprio interno secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti, in relazione all'attività istituzionale e alle caratteristiche strutturali e funzionali. Pertanto, anche se soggette alle regole sulla trasparenza, alle AI è stata attribuita autonomia decisionale circa le modalità di applicazione della disciplina statale (Adami, Di Mascio, 2013; Giglioni, 2013). Il rinvio alla specificità delle AI ha generato dubbi interpretativi, successivamente chiariti dalla legge 114/2014, che ha previsto l'applicazione diretta della normativa in materia di trasparenza anche ad esse (Adami, 2015). Coerentemente, le AI sono sottoposte anche agli obblighi di accessibilità totale e del FOIA, ai sensi del decreto legislativo 97/2016.

L'esigenza di garantire trasparenza all'esercizio dei poteri delle AI è presente nel dibattito politico e non si registrano al riguardo, anche da parte dei più garantisti, preoccupazioni circa l'erosione che potrebbe derivarne per l'indipendenza delle stesse. Le diverse sfumature che si rilevano circa l'ambito di autonomia nell'attuazione della disciplina sulla trasparenza demandata all'ordinamento interno (Police, 2017)[14] sono all'origine delle differenze, che caratterizzano il sistema della trasparenza delle singole AI, riscontrate nell'analisi successiva[15].

In particolare, mentre l'autonomia regolamentare è sicuramente rilevante per tutti i profili che attengono alla specificità delle funzioni delle AI, sul fronte

[13] Recentemente, con sentenza del 21 febbraio 2019, n. 20 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1-*bis* del decreto legislativo 33/2013, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni debbano pubblicare i dati di cui all'articolo 14, comma 1, lett. f) anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo attribuiti, ivi inclusi quelli conferiti dall'organo di indirizzo politico senza procedure selettive pubbliche, anziché solamente per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'articolo 19, commi 3 e 4 del decreto legislativo 165/2001. In altri termini, secondo tale sentenza, i dirigenti della pubblica amministrazione non dovranno più pubblicare *online* i propri redditi e i propri patrimoni, ma soltanto i propri compensi, a differenza di quanto avviene per i titolari di funzioni apicali, che invece dovranno continuare a pubblicare i dati inerenti alla loro situazione patrimoniale e reddituale. Gli obiettivi della trasparenza vanno pertanto coniugati con il rispetto dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità tra modalità adottate e finalità perseguite, previsti anche dal diritto europeo a tutela del diritto fondamentale alla riservatezza (si veda Pollicino, Resta, 2019).

[14] Su questo punto si vedano i diversi contributi in AA.VV. (2017).

[15] Si veda *infra,* par 4.

della trasparenza non si ravvisano analoghe esigenze. Al contrario, l'adozione di un modello uniforme di trasparenza, comune a tutte le pubbliche amministrazioni, può favorire l'*accountability* delle AI sia attraverso la possibilità di confronto con organismi omologhi sia evidenziandone le specificità nell'organizzazione e nell'uso delle risorse loro assegnate così come nella capacità di rispondere tempestivamente ed efficacemente alle domande provenienti dai diversi portatori di interesse. Per esempio, garanzia di indipendenza è certamente l'assenza di conflitti di interesse, sia per quanto attiene al momento precedente la nomina sia rispetto ad un periodo successivo alla scadenza del mandato. L'obbligo di trasparenza sul tema delle incompatibilità è, pertanto, difficilmente riconducibile all'autonomia regolamentare e andrebbe soddisfatto senza alcuna possibilità di deroga e con modalità di adempimento immediatamente riscontrabili. In effetti, la differenziazione troverebbe una motivata ragion d'essere nell'esigenza di soddisfare bisogni informativi diversi, presupposto che non sembra sussistere nel caso delle AI.

5.3.2. *I diversi profili della trasparenza*

La trasparenza può essere declinata con profili diversi. Oltre al profilo *formale* relativo all'osservanza dell'obbligo di pubblicazione di dati e informazioni e alle modalità di adempimento[16], di cui si è detto, rileva anche un profilo *sostanziale*, certamente non secondario, relativo all'esercizio delle funzioni assegnate all'Autorità. Questo aspetto è tanto più importante quanto più ampio è l'ambito di attività assegnato ad un'Autorità dal momento che la molteplicità delle competenze genera anche una molteplicità di obiettivi. Come rileva Polo (2002), proprio la presenza di più obiettivi, non sempre compatibili tra loro, può indurre l'Autorità ad esercitare una eccessiva discrezionalità, a cui però può associarsi una limitata trasparenza «circa i modi nei quali i diversi obiettivi sono di volta in volta pesati, perdendo la capacità di influenzare le scelte dei soggetti privati» (p. 80). Il tema appare particolarmente appropriato alla luce della genesi, prima richiamata, delle AI italiane e al conseguente stratificarsi di competenze diverse in capo ad alcune di esse. Per esempio, nel caso dell'ANAC, oltre a quelle proprie in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza, assegnate dalla legge 190/2012, si sono aggiunte anche ampie competenze in materia di regolazione e monitoraggio del mercato dei contratti pubblici, attribuite dalla legge 114/2014. Ancora, nel caso dell'AGCOM, alle prerogative in

[16] Cucciniello e Masi (2014) distinguono tra trasparenza *formale*, che si basa principalmente sui requisiti di legge, e trasparenza *utile*, che è in grado di rendere disponibile un'informazione utile e/o adeguata ai cittadini.

materia di regolazione del settore delle telecomunicazioni si accompagnano le funzioni a tutela del pluralismo e delle poste.

Gli aspetti *sostanziali* della trasparenza possono concretizzarsi in modalità diverse, anche in ragione dei diversi destinatari. La prima e più immediata forma di comunicazione riguarda la Relazione annuale dell'Autorità al Parlamento, di fatto comune a tutte le AI, qualunque sia la natura delle loro attività. In questo caso sembrerebbe prevalente l'*accountability* nei confronti del decisore politico, la cui efficacia, comunque, appare limitata dalla "disattenzione" manifestata nel tempo dal legislatore (Camera dei deputati, 2012).

Oltre alla trasparenza *ex post*, particolare rilievo assume la possibilità di rendere trasparente il processo decisionale *ex ante* e *in itinere*. Per quanto riguarda il primo aspetto, è importante sottolineare che la delega assegnata a ciascuna Autorità, anche in ragione delle sue prerogative di indipendenza, non è vincolata all'attuazione di un programma di governo, così come avverrebbe se la delega fosse esercitata dai ministeri. Pertanto, la chiarezza e la trasparenza *ex ante* sul programma di attività che l'Autorità intende attuare, i suoi tempi e le sue modalità di realizzazione appaiono particolarmente importanti sotto il profilo dell'*accountability* e della legittimazione. L'adozione di un simile programma e la sua pubblicazione sul sito dell'Autorità possono svolgere funzioni diverse in relazione alle possibili diverse platee di destinatari: da un lato, possono consentire al decisore politico di verificare che l'esercizio delle competenze dell'Autorità non esuli dall'ambito delle prerogative assegnate, invadendo altre sfere (tema presente nel dibattito politico e accademico) e, dall'altro, permetterebbe ai diversi portatori di interesse di orientare la propria azione in relazione alle priorità indicate dall'Autorità stessa.

Ai fini dell'*accountability* e della legittimazione, particolare attenzione va riservata non soltanto alla trasparenza sull'esito del processo decisionale, attraverso la pubblicazione delle decisioni assunte (qualunque sia la loro denominazione in relazione alla natura dell'attività dell'AI), ma anche all'iter attraverso il quale si svolge tale processo. A questo riguardo, l'AIR e le forme di interazione con i diversi portatori di interesse, attraverso la consultazione, costituiscono passaggi importanti la cui trasparenza può essere declinata con modalità diverse. Anche in questo caso, il termine trasparenza può avere contenuti diversi. La pubblicazione delle relazioni AIR può considerarsi una condizione necessaria, ma non sufficiente di trasparenza. Altrettanto importante infatti sarebbe la pubblicazione dei dati, delle fonti e delle informazioni di riferimento alla base dell'AIR, per permettere a una platea di destinatari diversi – portatori di interesse, organi di informazione, ricercatori – la verifica del processo di analisi e, conseguentemente, dei risultati ottenuti. Consentire l'eventuale replicabilità dei risultati di un'analisi empirica, ad esempio, è una buona pratica diffusa nell'ambito della

ricerca accademica tra le riviste più prestigiose di economia, rendendo accessibili i dati utilizzati negli articoli pubblicati[17]. Non va sottovalutato tuttavia il *trade off* esistente tra la dimensione della trasparenza e quella della *privacy* quando i dati ed i documenti riguardano alcuni ambiti in cui la pubblicità può incidere negativamente. Questo avviene per l'attività delle AI relative a diritti e interessi fondamentali come la libertà di iniziativa economica privata o rispetto al funzionamento dei mercati laddove la pubblicità può facilitare la collusione delle imprese attraverso la condivisione di informazioni comuni pubblicate dal regolatore o diffondere dati forniti al regolatore dalle stesse imprese regolate che contengono segreti industriali, alterando di conseguenza le politiche aziendali.

Nel caso dell'AIR, la trasparenza *sostanziale* appare particolarmente rilevante ai fini della valorizzazione dell'analisi e del suo significato: da adempimento burocratico a strumento effettivo di supporto alle decisioni dell'Autorità e di incentivo alla partecipazione dei portatori di interesse. Analogamente, per quanto riguarda la fase della consultazione, la trasparenza *sostanziale* consistente nella pubblicazione degli esiti della consultazione, dei riscontri forniti dall'Autorità e delle motivazioni per il mancato accoglimento delle osservazioni pervenute[18] può valorizzare la partecipazione e, quindi, la stessa *accountability* e legittimazione dell'Autorità.

L'analisi *ex post* degli effetti dell'azione dell'Autorità è un elemento importante di *accountability* e anche per la trasparenza della VIR valgono le medesime considerazioni svolte in precedenza a proposito dell'AIR.

[17] Inoltre, è interessante ricordare che con la sentenza numero ECLI:EU:C:2019:23, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che il rispetto dei diritti della difesa richiede che le parti vengano messe in condizione di conoscere utilmente tutti gli elementi sui quali le parti notificanti intendono fondare la propria decisione. Nel caso di specie la Commissione ha vietato l'acquisto, da parte di UPS, della società TNT Express perché ha ravvisato un rischio di aumento dei prezzi sulla maggior parte dei mercati interessati (C(2013) 431). Tuttavia, ne ha modificato i parametri senza comunicarlo alla controparte. Quest'ultima, dunque non è stata in grado di replicare i risultati della Commissione, vedendo così leso il proprio diritto alla difesa. Tale argomentazione è stata accolta in prima istanza dal Tribunale con la sentenza del 7 marzo 2017 (Sentenza nella causa *United Parcel Service, Inc./Commissione*, T-194/13; si veda anche il comunicato stampa n. 23/17 del Tribunale dell'Unione europea, pubblicato il 7 marzo 2017 e disponibile al link *https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170023it.pdf*) e successivamente dalla Corte, di fronte a cui la Commissione ha impugnato la sentenza del Tribunale. La Corte ha, infatti, statuito che «una violazione dei diritti della difesa risultante dalla mancata comunicazione delle scelte metodologiche che sono inerenti a tali modelli, si porrebbe in contrasto con l'obiettivo consistente nell'incitare la Commissione a dar prova di trasparenza nell'elaborazione di tali modelli e nuocerebbe all'effettività del successivo controllo giurisdizionale delle decisioni di tale istituzione».

[18] Sulla trasparenza della consultazione nelle AI, si veda Raiola (2017a).

5.4. *La trasparenza delle Autorità amministrative indipendenti: un'analisi qualitativa*

L'analisi della trasparenza delle AI[19] è stata condotta attraverso la consultazione dei siti delle stesse nel periodo novembre 2018 – gennaio 2019 con riferimento al 2017 e 2018[20], per valutare eventuali cambiamenti nel periodo considerato, in una prospettiva di ricognizione di tutte le sezioni presenti. Tale ricognizione ha restituito un quadro composito dei siti, che appaiono impostati in modo alquanto eterogeneo sia in termini di *trasparenza formale*, che di *trasparenza sostanziale*. Informazioni puntuali a riguardo sono contenute nelle tabelle in Appendice di questo Annuario, predisposte per ciascuna Autorità e articolate con riferimento ai due aspetti della trasparenza. Qui di seguito, l'analisi sarà concentrata sugli elementi più significativi, che sono riportati nella tabella 5.1 e nella tabella 5.2 che concludono il paragrafo.

5.4.1. *La trasparenza formale*

Per ciò che concerne la *trasparenza formale* si rileva come tutte le Autorità abbiano cercato di conformarsi, seppur con una certa lentezza e in modo non uniforme, agli obblighi di legge[21] previsti dal Codice della trasparenza ed esplicitati dall'ANAC[22], dedicando loro un'apposita sezione nei portali istituzionali, pur con differenti denominazione e contenuti[23]. La forma impiegata in tal senso

[19] ANAC, AGCM, AGCOM, ARERA, ART, BdI, COVIP. CONSOB, Garante privacy e IVASS.

[20] Per il 2018 la ricognizione ha ottenuto riscontri solo per le seguenti AI: ART, AGCM, ANAC, ARERA, BdI.

[21] Sul punto si veda *supra*, paragrafo 5.3.

[22] Si veda in particolare la determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 avente ad oggetto prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità , trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel decreto legislativo 33/2013 come modificato dal decreto legislativo 97/2016, con la quale l'ANAC ha inteso fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni e ad altri enti sulle nuove disposizioni introdotte dal richiamato decreto legislativo 97/2016.

[23] L'Allegato 1 del decreto legislativo 97/2016 indica con chiarezza come dovrebbe essere organizzata l'area del sito dedicata alla trasparenza, riportando puntualmente quali dati e informazioni dovrebbero essere presenti in ciascuna sottosezione. Tuttavia, le AI mostrano ancora delle apparenti resistenze ad omologarsi. Si consideri per esempio la sezione denominata *Disposizioni generali*. In tale area dovrebbero essere pubblicati gli elementi previsti dagli articoli 10, 12 e 34 del decreto legislativo 33/2013 così come modificato dal decreto legislativo 97/2016. Si tratta, in particolare, del *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza* e i suoi allegati, degli *Atti generali* e degli *Oneri informativi per cittadini e imprese.* Nella realtà, solo ART, AGCOM e ANAC si attengono a quanto indicato dalla norma. AGCM e ARERA riportano solo il

è un *banner* facilmente riconoscibile sull'homepage che porti direttamente alle varie sottosezioni previste dalla legge. In questo caso la sezione può essere nominata *Amministrazione Trasparente*[24] oppure *Autorità trasparente*[25]. In altri casi, invece, l'accesso alla sezione non è diretto ma passa attraverso la parte del sito che indica la natura e le caratteristiche dell'Autorità (la sezione generalmente nominata *Chi siamo*)[26].

La modalità di accesso di solito rileva rispetto anche alla varietà dei contenuti. Di norma le AI che adottano il sistema dell'accesso diretto rispettano anche le indicazioni previste dalla normativa vigente. In questo caso, i siti risultano abbastanza completi e le informazioni sono facilmente reperibili. Viceversa, nel caso dei percorsi indiretti non sempre i contenuti sono completi, come nel caso dei siti di IVASS, COVIP e Banca d'Italia. In particolare, queste Autorità non riportano né le *Attestazioni* né le *Schede di sintesi* dell'OIV; nel caso della COVIP vi è, invece, un esplicito riferimento agli adempimenti contenuti nella delibera ANAC 236/2017 secondo cui, in assenza di OIV o strutture equivalenti, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza produce una propria scheda all'interno della relazione[27]. I dati pubblicati sui siti *web* sono mediamente aggiornati.

Tutte le AI pubblicano sul sito la relazione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Come rileva Di Mascio (2018), le AI mostrano un considerevole ritardo nella trasparenza proattiva rispetto ad altre pubbliche amministrazioni, specialmente regioni ed enti locali, in merito all'informatizzazione dei processi necessaria ad assicurare una pubblicazione tempestiva e completa delle informazioni sui siti web. Questo ritardo non sembra possa essere attribuito all'onerosità dell'adempimento dal momento che le AI, date le loro caratteristiche istituzionali e la specializzazione della loro attività,

piano e gli atti generali, CONSOB inserisce anche riferimenti al piano strategico e al codice etico, come IVASS e Banca d'Italia, ma non gli oneri informativi. IVASS vi aggiunge diverse sottosezioni (*Normativa, Contatti, Statuto, Regolamento di organizzazione, Regolamento per l'amministrazione e la contabilità, Protocolli e accordi internazionali, Protocolli e convenzioni nazionali*) ma non quelli specificatamente richiesti a parte il piano. Banca d'Italia ha una struttura particolare perché suddivide la sezione in Trasparenza, Etica e Prevenzione della corruzione.

[24] Si vedano i siti di ART, ANAC, ARERA e COVIP.

[25] Come per AGCM, AGCOM e CONSOB.

[26] IVAAS e Banca d'Italia. La Banca d'Italia differisce in modo significativo dalle altre AI perché ha scelto sia un percorso indiretto per l'accesso alla sezione dedicata alla trasparenza, sia perché ha suddiviso i contenuti degli obblighi normativi in varie aeree del proprio portale.

[27] L'eterogeneità delle forme e dei contenuti attraverso i quali le AI adempiono agli obblighi di legge non consente di misurare il grado di trasparenza attraverso un indicatore sintetico (si veda, sul tema, Galli *et al.*, 2017).

dovrebbero disporre di un'organizzazione con elevate competenze e capacità nonché propensione all'innovazione e al cambiamento. La limitata affermazione della cultura della trasparenza delle AI si può spiegare piuttosto con la scarsa considerazione che esse sembrano attribuire alla propria *accountability* e all'utilizzo della trasparenza come strumento per favorirla. Va inoltre tenuto conto del fatto che le prescrizioni normative sulla trasparenza sono state evidentemente percepite come meno cogenti visto che è soltanto a partire dal 2016 che diverse Autorità[28] hanno deliberato propri regolamenti o linee guida in modo da adeguarsi al dettato di legge, attività che è continuata anche nel corso del 2017 e 2018[29].

Differenze "fisiologiche", in relazione alle specifiche caratteristiche organizzative di ciascuna Autorità, si riscontrano nel sistema di governance della trasparenza. In alcuni casi prevale il modello basato sulla figura di un unico responsabile, in altri la responsabilità viene ripartita tra più soggetti: esempi di decentramento sono presenti in ARERA e AGCOM.

5.4.2. *La trasparenza sostanziale*

Per quanto riguarda la *trasparenza sostanziale* l'analisi mostra una situazione caratterizzata da una elevata differenziazione rispetto alle modalità con cui ciascuna Autorità si conforma alla normativa prevista per l'AIR[30].

Il processo di rendersi trasparenti e *accountable* è stato avviato dalle AI ma è ancora *in itinere* per tutte, seppur con tempi e modalità differenti tra loro[31].

[28] Ad esempio, l'ART ha approvato il proprio regolamento con delibera del Consiglio 136/2016 del 24 novembre 2016. L'AGCOM, con delibera 125/16/CONS, ha adottato un regolamento recante nuove disposizioni di carattere procedurale, volte a definire in maniera più precisa l'ambito di applicazione in materia di AIR e VIR. La CONSOB, con delibera 19654 del 5 luglio 2016 (allegato C, nn. 1 e 2), ha approvato il nuovo regolamento concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale.

[29] L'ANAC, con delibera n. 554 del 13 giugno 2018, ha emanato il regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'AIR e della VIR. Anche la Banca d'Italia ha avviato la procedura di aggiornamento del regolamento per l'adozione degli atti di regolazione attraverso la pubblicazione dello schema di nuovo regolamento messo in consultazione dal 6 dicembre 2018 al 4 febbraio 2019. Cfr. il Capitolo quarto di questo Annuario.

[30] Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 169/2017 introduce una nuova regolamentazione relativa alle procedure di AIR e VIR, nonché delle correlate fasi di consultazione, che tuttavia esclude esplicitamente le AI che invece deliberano il proprio regolamento, ai sensi dell'articolo 12 della legge 22/2003.

[31] Ciò viene confermato sia da quanto già rilevato nella precedente edizione dell'Annuario

I dati relativi agli anni 2017 e 2018[32], se confrontati con il 2016, segnalano che diverse AI (ART, ANAC, AGCOM, CONSOB, AGCM e BdI), coerentemente con le linee guida e i regolamenti adottati, hanno pubblicato documenti AIR sempre più completi, pur con differenze di tipo metodologico[33]. Altre (COVIP e IVASS) non hanno ancora aggiornato i propri regolamenti – sono fermi rispettivamente al 2011 e al 2013 – ai più recenti indirizzi formulati in ambito europeo e nazionale in materia di *better regulation.* Complessivamente, la relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2018) evidenzia per l'anno 2017 «il progressivo miglioramento della qualità e della trasparenza dei propri processi decisionali, sia attraverso gli strumenti di analisi del flusso della regolazione, sia – fenomeno registrato più di recente – attraverso la semplificazione delle regole e l'elevazione delle garanzie di partecipazione» (p. 55).

Per quanto riguarda la programmazione dell'attività, si rileva che alcune AI (ANAC, ART, CONSOB e BdI) indicano nei propri regolamenti la predisposizione di un calendario contenente gli atti di carattere generale che intendono adottare nell'anno in corso; nessuna Autorità pubblica tuttavia un documento programmatico relativo a tali attività[34]. Alcune Autorità (per esempio, ART) nella relazione annuale richiamano per finalità interne la coerenza dell'attività svolta con la programmazione e danno evidenza, con una delibera pubblica, agli obiettivi programmatici. Complessivamente, la comunicazione *ex ante* non sembra essere ancora considerata prioritaria da parte delle AI laddove una chiara indicazione *ex ante* delle priorità di ciascuna AI conseguirebbe il duplice risultato di rendere più trasparente il processo di allocazione delle risorse e di favorire una maggiore consapevolezza degli orientamenti dell'AI da parte dei diversi portatori di interesse.

Inoltre, ogni Autorità segue modalità proprie con riferimento alla trasparenza delle attività AIR. Di solito viene predisposta una relazione separata; talvolta la relazione è contenuta all'interno del documento di avvio della consultazione. La scelta operata da ciascuna Autorità a favore dell'una o dell'altra modalità

(Raiola, 2017a, p. 146), sia da quanto riportato nel Capitolo quarto di questo Annuario.

[32] Come specificato anche in precedenza, per il 2018 la ricognizione ha ottenuto riscontri solo per le seguenti AI: ART, AGCM, ANAC, ARERA, BdI.

[33] Per un approfondimento dell'analisi degli atti pubblicati da ciascuna Autorità nel 2017, si veda la *Relazione sullo Stato di Applicazione dell'analisi di Impatto della Regolamentazione* (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2018).

[34] Unica eccezione al momento è rappresentata dalla CONSOB e dall'ARERA: la prima ha pubblicato sul sito *web* un *Piano strategico 2016-2018* nella sezione *Disposizioni generali*; la seconda ha inserito un *banner* specifico sulla pagina *web* iniziale.

non è applicata sistematicamente a ciascun procedimento di regolazione[35]. Per quasi tutte le AI[36] tali documenti sono incompleti delle fonti dei dati o della metodologia con cui si è arrivati a determinare i diversi scenari e impatti, rendendo impossibile la replicabilità degli esiti prospettati. Non viene quasi mai indicato il lavoro preparatorio (ad eccezione di AGCOM o di ART)[37] e le motivazioni sono spesso molto sintetiche, rendendo le AIR documenti formali più che sostanziali.

Anche riguardo ai contenuti dei contributi che pervengono nel corso delle consultazioni pubbliche, l'elevata eterogeneità nel regolamentarne la pubblicità sul sito non consente di ridurre a un comun denominatore l'atteggiamento delle AI che, anche su questo aspetto, non sono confrontabili. Ci preme inoltre sottolineare come un insufficiente riscontro agli esiti della consultazione possa pregiudicarne l'efficacia nel breve periodo e riverberarsi negativamente sulla fiducia riposta in questo strumento, scoraggiando nel lungo periodo la partecipazione.

Per un'analisi dettagliata di questi aspetti si rimanda al Capitolo quarto di questo Annuario.

[35] Per esempio, Banca d'Italia e CONSOB ricorrono ad entrambe, mentre ANAC e le Autorità che regolano le cd. *public utilities* sono orientate a pubblicare un documento separato. Nel caso di Banca di Italia la scelta è esplicitamente motivata all'interno delle *Linee Guida per l'analisi di Impatto della regolamentazione* adottate nel 2010, nell'ambito delle quali si distingue tra *AIR Completa.* e *AIR semplificata*. La prima risponde alla necessità di analizzare e valutare nel dettaglio le ragioni economiche alla base dell'intervento e dei costi e dei benefici dei diversi scenari regolamentari disponibili. La seconda è caratterizzata da una maggiore flessibilità di contenuti, è articolata in tutte le fasi previste, ma con un minor livello di approfondimento rispetto all'*AIR Completa*.

[36] ART rappresenta un'eccezione in quanto i dati sono disponibili su richiesta.

[37] L'AGCOM, ad esempio, relativamente al procedimento di ridefinizione delle condizioni economiche agevolate dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale (delibera n. 299/17/CONS), si è avvalsa di un'analisi valutativa condotta dal Servizio Economico-Statistico dell'Autorità, antecedente all'elaborazione della proposta regolamentare, che ha consentito una ricostruzione ampia e accurata dei fattori di contesto ed impatto dell'intervento regolatorio.

Tabella 5.1 – *Il quadro di sintesi della trasparenza formale delle AI*

Anni 2017-2018 AUTORITÀ TRASPARENTE - TRASPARENZA FORMALE					
	Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente	**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste per livello 1 (Macrofamiglie) e per il livello 2 (Tipologie di dati)**	**Attestazioni OIV o struttura analoga (Nucleo di Valutazione e RPCT*)**	**Relazione del RPCT***	***Governance* della Trasparenza**
ANAC	Diretto	Complete per entrambi i livelli	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi predisposto dall'OIV	Presente	Modello Decentrato
AGCM	Diretto	Complete per entrambi i livelli	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi predisposto dall'OIV	Presente	Modello Decentrato
AGCOM	Diretto	Complete per entrambi i livelli	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi predisposto dal Nucleo di valutazione	Presente	Modello Decentrato
ARERA	Diretto	Complete per entrambi i livelli	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi predisposto dal Nucleo di valutazione	Presente	Modello Decentrato

Anni 2017-2018 AUTORITÀ TRASPARENTE - TRASPARENZA FORMALE					
	Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente	**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste per livello 1 (Macrofamiglie) e per il livello 2 (Tipologie di dati)**	**Attestazioni OIV o struttura analoga (Nucleo di Valutazione e RPCT*)**	**Relazione del RPCT***	***Governance* della Trasparenza**
ART	Diretto	Complete per entrambi i livelli	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi predisposto dal Nucleo di valutazione	Presente	Modello centralizzato Responsabile unico
Banca d'Italia	Indiretto	Incomplete	Presente solo la Relazione del RPT	Presente	Modello Decentrato
CONSOB	Diretto	Complete sia per entrambi i livelli	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi predisposto dal RPCT	Presente	Modello Decentrato
COVIP	Diretto	Complete per entrambi i livelli	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi predisposto dal RPCT	Presente	Modello Decentrato
Garante privacy	Diretto	Complete per entrambi i livelli	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi predisposto dal RPCT	Presente	Modello centralizzato Responsabile unico
IVASS	Indiretto	Incomplete	Presente solo la Relazione del RPCT	Presente	Modello Decentrato

* Per questa e le successive tabelle del Capitolo quinto: Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Tabella 5.2 – *Il quadro di sintesi della trasparenza sostanziale delle AI*

2017-2018 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE								
	Pubblicazione documenti AIR sul sito web	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR****	**Tipologia di documento AIR pubblicato**	**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
						Programmazione dell'attività	**Lavori preparatori**	**Contributi ricevuti**
ANAC	Sì	Sì	Relazione AIR scorporata dal provvedimento ad eccezione di due casi per cui non è stata pubblicata	Dati pubblicati su foglio *excel* in 4 casi; altrimenti non pubblicati	Sì	No	No	Sì a parte 6 casi
AGCM	L'AGCM non è un'Autorità di regolazione, per cui non è stata condotta alcuna valutazione AIR.							
AGCOM	Sì	Sì	Pubblicazione di relazione AIR scorporata dal provvedimento presente	No	Sì	No	Sì	Sì
ARERA	Sì	Sì	Pubblicazione di relazione AIR scorporata dal provvedimento presente ad eccezione di un caso	Sì	Sì	No	Sì	Sì
ART	Sì	Sì	Pubblicazione di relazione AIR scorporata dal provvedimento presente	Fonti pubblicate in 5 casi; altrimenti non pubblicate	Sì	No	Sì	Sì

2017-2018 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE								
	Pubblicazione documenti AIR sul sito web	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR****	**Tipologia di documento AIR pubblicato**	**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
						Programmazione dell'attività	**Lavori preparatori**	**Contributi ricevuti**
Banca d'Italia	Sì	Sì	Pubblicazione di relazione AIR scorporata dal provvedimento presente. Solo in un caso è contenuta all'interno del documento di consultazione	Pubblicati in un solo caso	Sì	No	No	Sì
CONSOB	Sì	Sì	Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione	Pubblicati a parte un caso	Sì	Sì	No	Sì
COVIP	I provvedimenti adottati non sono stati sottoposti a pubblica consultazione.							
Garante privacy	I provvedimenti adottati non sono stati sottoposti a pubblica consultazione.							
IVASS	Sì	Si	L'AIR è presentata sia separatamente dai provvedimenti sia al loro interno	A volte pubblicati, a volte no	Sì	Sì	No	Sì

** Per questa e le successive tabelle del Capitolo quinto: "corrispondenza" deve intendersi la presenza all'interno della Relazione AIR e/o dello Schema di AIR dell'intero processo di analisi, dell'evidenza degli esiti e della motivazione relativa alle scelte adottate.

5.5. *Conclusioni*

Nonostante l'inserimento delle AI nell'ambito soggettivo di applicazione della trasparenza e la progressiva estensione ad esse delle relative norme, il quadro della *trasparenza formale* che si ricava si presenta articolato e diversificato in relazione alle forme e ai contenuti. Il principio dell'accessibilità totale si è ormai affermato nelle AI anche se in modo disomogeneo e differenziato. A prescindere da considerazioni giuridiche sull'effettiva sussistenza del potere di derogare ad alcuni obblighi di trasparenza, quel che rileva osservare in questa sede è che tali limitazioni non sembrano trovare adeguata motivazione nell'indipendenza delle AI e nelle specificità che ne conseguono. La differenziazione potrebbe essere piuttosto una opportuna risposta a differenti bisogni informativi, adeguatamente accertati. L'analisi della domanda è assente; il diverso grado di autonomia delle AI nella modalità di adeguamento alla disciplina della trasparenza rispetto alle pubbliche amministrazioni le rende difficilmente confrontabili nei fatti, riducendo l'efficacia del principio di accessibilità totale. Ne consegue un'ingiustificata limitazione nell'esercizio del controllo diffuso sulla loro attività, con possibili effetti negativi anche sulla loro stessa legittimazione.

Ai limiti della trasparenza formale si contrappone un ampio ambito di *trasparenza sostanziale* che trova la propria ragion d'essere proprio nell'autonomia e nella specificità delle funzioni svolte, coerentemente con gli orientamenti e le indicazioni in ambito europeo. Il quadro che si ricava dall'analisi delle iniziative assunte dalle AI è articolato e alquanto eterogeneo nelle modalità applicative. Lo svolgimento del processo decisionale è reso trasparente attraverso la pubblicazione degli atti preparatori, dell'AIR, degli esiti delle consultazioni pubbliche e degli atti definitivi che, complessivamente, garantiscono la partecipazione dei soggetti interessati e una certa forma di *accountability*. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, miglioramenti significativi potrebbero derivare dalla pubblicazione dei dati di supporto all'AIR, compatibilmente con le esigenze di tutela della *privacy* di cui si è detto precedentemente, al fine di consentire la verifica delle analisi effettuate. Si è riscontrata inoltre la mancanza di forme di trasparenza *ex ante* sul programma di attività che ciascuna Autorità intende attuare.

Le AI hanno fatto molta strada nella attuazione della trasparenza e molta altra ne rimane da fare, soprattutto per alcune. Al tempo stesso, va riconosciuto che l'esigenza di accompagnare la delega di funzioni così rilevanti alle AI con incentivi adeguati ha trovato nella trasparenza uno strumento importante, che ha certamente sortito effetti ma le cui potenzialità non sono state ancora pienamente sfruttate. Sostanziali cambiamenti possono realizzarsi solo in presenza di una domanda di trasparenza più attiva, di un maggiore controllo diffuso dal basso, così come dell'azione di un legislatore più attento a esercitare la necessaria azione di stimolo, quale interprete delle preferenze collettive.

Tabella 5.3 – *ANAC*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE – TRASPARENZA FORMALE (ANAC)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
Diretto	***Indiretto***	***Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)***	***Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)***	***OIV***	***Struttura analoga***			***Modello centralizzato Responsabile unico***	***Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti***
					Nucleo di Valutazione	**RPCT[1]**			
Link sull'*homepage* con la denominazione *Amministrazione trasparente*		Complete	Complete	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi			Presente		RPCT[1] Referenti della trasparenza e della corruzione individuati presso ciascuna Unità organizzativa

[1] Per questa e le successive tabelle del Capitolo quinto: Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ANAC)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Delibera n. 235/2017	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Non presenti	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati sinteticamente e in forma anonima nella Relazione AIR
Determinazione n 241/2017.	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Non presenti	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in un file separato

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ANAC)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Determinazione n. 358/2017.	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Non presenti	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in un file separato
Delibera n. 842/2017.	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Disponibili in un file excel allegato	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente nella Relazione AIR

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ANAC)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Delibera n. 975 2017	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Disponibili in un file excel allegato	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Non pubblicati
Determinazione n. 1134/2017	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Disponibili in un file excel allegato	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati sinteticamente e nominativamente nella Relazione AIR

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ANAC)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Determinazione n.1208/2017	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Dati non disponibili	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati sinteticamente e in forma anonima nella Relazione AIR
Determinazione n. 556/2017	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Dati non disponibili	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati sinteticamente e nominativamente nella Relazione AIR

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ANAC)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	*Sintesi all'interno del documento di consultazione*			*Programmazione dell'attività*	*Lavori preparatori*	*Contributi ricevuti*
Bando-tipo n. 1/2017	Non presente Delibera n. 1228/2017				Dati non disponibili	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Non pubblicati
Bando-tipo n. 2/2017	Non presente Delibera n. 2/2018				Dati non disponibili	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in un file a parte

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ANAC)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Delibera n. 950/2017	Relazione AIR				Dati non disponibili	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati sinteticamente e nominativamente nella Relazione AIR

[2] Per questa e le successive tabelle del Capitolo quinto: "corrispondenza" deve intendersi la presenza all'interno della Relazione AIR e/o dello Schema di AIR dell'intero processo di analisi, dell'evidenza degli esiti e della motivazione relativa alle scelte adottate.

2018 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ANAC)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR(2)**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Delibera n. 206/2018	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Dati disponibili	Presente	Non pubblicata	Non presenti	Non pubblicati
Delibera n. 318/2018	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Dati disponibili	Presente	Non pubblicata	Non presenti	Non pubblicati
Delibera n. 462/2018	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Dati disponibili	Presente	Non pubblicata	Non presenti	Non pubblicati
Delibera n. 907/2018	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Dati disponibili	Presente	Non pubblicata	Non presenti	Non pubblicati

Tabella 5.4 – *AGCM*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE – TRASPARENZA FORMALE (AGCM)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
					Struttura analoga				
Diretto	***Indiretto***	***Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)***	***Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)***	***OIV***	**Nucleo di Valutazione**	**RPCT[1]**		***Modello centralizzato Responsabile unico***	***Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti***
Banner sull'*homepage* con la denominazione *Autorità trasparente*		Complete	Complete	Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi			Presente		RPCT Dirigenti (responsabilità di eventuali conseguenti ritardi della pubblicazione)

2017-2018 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (AGCM)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Nel corso del 2017non è stato messo a consultazione nessun documento.									
Nel corso del 2018 sono stati messi a messi a consultazione 2 documenti (Delibere n. 27165 e 27356), ma non essendo l'AGCM un'Autorità di regolazione non è stata condotta alcuna valutazione AIR.									

Tabella 5.5 – *AGCOM*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE – TRASPARENZA FORMALE (AGCOM)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
Diretto	*Indiretto*	*Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)*	*Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)*	*OIV*	*Struttura analoga*			*Modello centralizzato Responsabile unico*	*Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti*
					Nucleo di Valutazione	**RPCT[1]**			
Banner sull'*homepage* con la denominazione *Autorità trasparente*		Complete	Complete		Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi		Presente		RPCT[1] Referenti della trasparenza e della corruzione individuati presso ciascuna Unità organizzativa

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (AGCOM)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Avviato con delibera n. 299/17/CONS. Concluso con delibera n. 258/18/CONS	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente	Non pubblicati	Presente		Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente nella Relazione Istruttoria
Avviato con la delibera n. 623/15/CONS. In corso con delibera n. 143/2018	Non è più stata effettuata								

Tabella 5.6 – *ARERA*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE – TRASPARENZA FORMALE (ARERA)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
Diretto	*Indiretto*	*Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)*	*Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)*	*OIV*	*Struttura analoga*			*Modello centralizzato Responsabile unico*	*Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti*
					Nucleo di Valutazione	**RPCT[1]**			
Link sull'*homepage* con la denominazione *Autorità trasparente*		Complete	Complete		Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi		Presente		RPCT[1] Coinvolgimento di tutte le strutture organizzative dell'Autorità

2017 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ARERA)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Avviato con la delibera n. 483/2014/R/eel Messo a consultazione con la delibera n. 645/2017/R/eel Concluso con delibera n. 31/2018/R/eel.	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Dati disponibili	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente all'interno di una cartella compressa

2018 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ARERA)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Avviato con la delibera n. 483/2014/R/eel Messo a consultazione con la delibera n. 645/2017/R/eel e 460/2018/R/eel Concluso con la delibera n. 31/2018/R/eel	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Dati disponibili	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente all'interno di una cartella compressa

Tabella 5.7 – *ART*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE – TRASPARENZA FORMALE (ART)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
Diretto	***Indiretto***	***Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)***	***Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)***	***OIV***	***Struttura analoga***			***Modello centralizzato Responsabile unico***	***Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti***
					Nucleo di Valutazione	**RPCT[1]**			
Banner sull'*homepage* con la denominazione *Amministrazione trasparente*		Complete	Complete		Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi		Presente	RPCT[1]	

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ART)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Pubblicazione di relazione AIR scorporata dal provvedimento	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Avviato con delibera n. 106/2016 Concluso con delibera n. 92/2017	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Fonti disponibili in provvedimento collegato e successivo (delibera n. 62/2017)	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente nella Relazione Istruttoria.

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ART)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Pubblicazione di relazione AIR scorporata dal provvedimento	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Avviato con delibera n. 91/2017 Concluso con delibera n. 56/2018	Schema di AIR Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Fonti disponibili	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente sotto la delibera n.121/17 e nella Relazione Istruttoria.
Avviato con delibera n. 40/2017 Concluso con delibera n. 57/2018	Schema di AIR Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Dati per l'analisi preliminare non disponibili	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati sinteticamente e in forma anonima nella Relazione Istruttoria

2017 – REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ART)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Pubblicazione di relazione AIR scorporata dal provvedimento	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Avviato con delibera n. 69/2017 Concluso con delibera n. 120/2018	Schema di AIR	Corrispondenti	Presente ma non individuabile direttamente nella pagina del procedimento		Dati per l'analisi preliminare non disponibili	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente nella Relazione Istruttoria
Avviato con delibera n. 129/2017 In corso con delibera n. 143/2018	Schema di AIR	Corrispondenti			Fonti disponibili	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente in file separati disponibili sul sito a partire dal 2019

2018 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ART)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Avviato con delibera n. 27/2018 Concluso con delibera n. 56/2018	Schema di AIR Relazione AIR	Corrispondenti			Fonti disponibili	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente in file separati disponibili sul sito
Avviato con delibera n. 4/2016 Ampliato con delibera n. 124/17 e delibera n. 89/2018 Concluso con delibera n. 22/2019	Schema di AIR Relazione AIR	Corrispondenti			Fonti disponibili	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente in file separati disponibili sul sito

2018 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (ART)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Delibera n. 143/2018 In corso con delibera n. 44/2019*	Schema di AIR	Corrispondenti			Fonti disponibili	Presente	Non pubblicata	Indicati nella Relazione illustrativa	Indicati analiticamente e nominativamente in file separati disponibili sul sito

* Il dato è stato aggiornato su indicazione dell'Autorità.

Tabella 5.8 – *Banca d'Italia*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE - TRASPARENZA FORMALE (BANCA D'ITALIA)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
					Struttura analoga				
Diretto	***Indiretto***	***Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)***	***Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)***	***OIV***	**Nucleo di Valutazione**	**RPCT[1]**		***Modello centralizzato Responsabile unico***	***Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti***
	Banner all'interno della sezione *chi siamo* con la denominazione *Trasparenza, Etica e Prevenzione della corruzione*	Le informazioni non seguono lo schema previsto dalla normativa; alcune informazioni sono presenti altre no e quelle presenti sono sempre consultabili all'interno della sezione *chi siamo*	Le informazioni non seguono lo schema previsto dalla normativa; alcune informazioni sono presenti altre no e quelle presenti sono sempre consultabili all'interno della sezione *chi siamo*	Assente	Assente	Responsabile trasparenza: Capo del Dipartimento Risorse umane e Organizzazione RPC: Funzionario Generale per la Revisione interna	Presente		Responsabile per la trasparenza Alcune strutture: Servizio Risorse umane; Servizio panificazione e controllo; Servizio Segreteria particolare del Direttorio e comunicazione; Servizio Appalti; Servizio Bilancio; Servizio Gestione rischi finanziari.

2017 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (BANCA D'ITALIA)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Circolare n. 262/2005 e Provvedimento del 9 dicembre 2016	Relazione AIR	Corrispondenti		Relazione nel documento di consultazione	Presenti	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte
Circolare n. 272/2008; Circolare n. 115/1990; Circolare n. 148/1991; Circolare n. 189/1993; Circolare n. 217/1996 *l*	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Non presenti	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte

2017 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (BANCA D'ITALIA)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Circolare n. 285/2013; Circolare n. 229/1999.	Relazione AIR Relazione AIR integrativa	Corrispondenti	Presente		Non presenti	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte
Circolare n. 285/2013	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Non presenti	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte

2018 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (BANCA D'ITALIA)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Circolare n. 285/2013	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Non presenti	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte
Provvedimento del 19/3/2019	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Non presenti	Presente	Non pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte
Circolare n. 275/2008	Relazione AIR								

Tabella 5.9 – *CONSOB*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE - TRASPARENZA FORMALE (CONSOB)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
					Struttura analoga				
Diretto	***Indiretto***	***Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)***	***Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)***	***OIV***	**Nucleo di Valutazione**	**RPCT[1]**		***Modello centralizzato Responsabile unico***	***Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti***
Link sull'*homepage* con la denominazione *Autorità trasparente*		Complete	Complete			Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi	Presente		RPCT[1] I dirigenti sono individuati come responsabili della trasmissione e della pubblicazione

2017 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (CONSOB)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Delibera n. 20204/2017	AIR Preliminare (Documento di consultazione) Esiti della consultazione e analisi di impatto della regolamentazione (Relazione illustrativa)	Corrispondenti		Relazione all'interno del documento di consultazione e della relazione illustrativa	Presenti	Presente	Pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte
Delibera n. 19974/2017	Non presente			All'interno della relazione illustrativa viene indicato che "La definizione del testo regolamentare è stata il frutto di una limitata attività di analisi di impatto" (p. 5), ma non viene data alcuna indicazione aggiuntiva	Non presenti	Presente	Pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte

2017 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (CONSOB)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Delibera n. 19925/2017	AIR Preliminare (Documento di consultazione) Esiti della consultazione e analisi di impatto della regolamentazione (Relazione illustrativa)			Relazione all'interno del documento di consultazione e della relazione illustrativa	Presenti	Presente	Pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte

Tabella 5.10 – *COVIP*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE - TRASPARENZA FORMALE (COVIP)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
					Struttura analoga				
Diretto	***Indiretto***	***Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)***	***Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)***	***OIV***	**Nucleo di Valutazione**	**RPCT[1]**		***Modello centralizzato Responsabile unico***	***Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti***
Link sull'*homepage* con la denominazione *Amministrazione trasparente*		Complete	Complete			Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi	Presente		Responsabile della trasparenza I dirigenti individuati come responsabili della trasmissione e della pubblicazione

2017 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (COVIP)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
La COVIP, nel corso del 2017, ha adottato sei provvedimenti che però non sono stati sottoposti a pubblica consultazione.									

Tabella 5.11 – *Garante privacy*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE - TRASPARENZA FORMALE (GARANTE PRIVACY)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
					Struttura analoga				
Diretto	***Indiretto***	***Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)***	***Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)***	***OIV***	**Nucleo di Valutazione**	**RPCT[1]**		***Modello centralizzato Responsabile unico***	***Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti***
Link sull'*homepage* con la denominazione *Autorità trasparente*		Complete	Complete			Presenti sia il documento di attestazione che la Scheda di sintesi	Presente	RPCT[1]	

2017 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (GARANTE PRIVACY)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Il Garante, nel corso del 2017, ha adottato provvedimenti che però non sono stati sottoposti a pubblica consultazione.									

Tabella 5.12 – *IVASS*

2017-2018 – AUTORITÀ TRASPARENTE - TRASPARENZA FORMALE (IVASS)									
Modalità di accesso alla sezione Amministrazione trasparente		**Completezza delle informazioni rispetto alle disposizioni previste**		**Attestazioni OIV o struttura analoga**			**Relazione del RPCT[1]**	**Governance della Trasparenza**	
					Struttura analoga				
Diretto	***Indiretto***	***Sotto-sezioni livello 1 (Macrofamiglie)***	***Sotto-sezione livello 2 (Tipologie di dati)***	***OIV***	**Nucleo di Valutazione**	**RPCT[1]**		***Modello centralizzato Responsabile unico***	***Modello Decentrato Pluralità di soggetti coinvolti***
	Banner all'interno della sezione *chi siamo* con la denominazione *Amministrazione trasparente*	Le informazioni non seguono lo schema previsto dalla normativa; alcune informazioni sono presenti altre no e quelle presenti sono sempre consultabili all'interno della sezione *chi siamo*	Le informazioni non seguono lo schema previsto dalla normativa; alcune informazioni sono presenti altre no e quelle presenti sono sempre consultabili all'interno della sezione *chi siamo*			Presente solo la Relazione del Responsabile	Presente		RPCT(1) Il RPCT si avvale del supporto dei Servizi/Uffici i cui Capi (Referenti per la prevenzione)

2017 - REGOLAZIONE TRASPARENTE – TRASPARENZA SOSTANZIALE (IVASS)									
Procedimento di Regolazione	**Pubblicazione documenti AIR sul sito web**	**Corrispondenza dei documenti con la metodologia AIR[2]**	**Tipologia di documento AIR**		**Pubblicazione dei dati e delle fonti**	**Indicazione dell'attività di regolazione all'interno della Relazione annuale**	**Processo di decisione**		
			Relazione	***Sintesi dell'AIR all'interno del documento di consultazione***			***Programmazione dell'attività***	***Lavori preparatori***	***Contributi ricevuti***
Documento di Consultazione n.1/2017	AIR Preliminare (Documento di consultazione)	Corrispondenti		Relazione all'interno del documento di consultazione e della relazione illustrativa	Presenti	Presente	Pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in una sezione a parte
Documento di Consultazione n.3/2017	Relazione AIR	Corrispondenti	Presente		Non presenti	Presente	Pubblicata	Non pubblicati	Indicati analiticamente e nominativamente in un file a parte

Capitolo sesto

LA FUNZIONE DI SUPERVISIONE. PARLAMENTO, AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI E AIR: UN CONNUBIO POSSIBILE?

Valerio Di Porto

Sommario: 6.1. Premessa. – 6.2. L'AIR in Parlamento tra disattenzione e qualche aspirazione. – 6.2.1. La disciplina legislativa, i regolamenti e le circolari parlamentari. – 6.2.2. L'attività parlamentare nelle relazioni annuali del Governo sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione. – 6.2.3. Due Camere, un progetto di riforma costituzionale, due strategie. – 6.3. Parlamento e Autorità amministrative indipendenti: le convergenze attuali e le convergenze possibili. – 6.3.1. Le convergenze attuali. – 6.3.2. Le convergenze possibili. – 6.4. Le AIR delle Autorità indipendenti in Parlamento.

6.1. *Premessa*

Per la prima volta in questa edizione l'Annuario dell'Osservatorio AIR si occupa dei rapporti tra Parlamento e Autorità amministrative indipendenti in merito all'analisi di impatto della regolazione. Per questo è sembrato utile premettere alla trattazione del tema specifico una sintetica ricostruzione di come le Camere affrontino in generale il tema della valutazione *ex ante* (con qualche accenno alla valutazione *ex post*), per poi vedere le convergenze attuali e quelle possibili tra Parlamento e AI e quindi ipotizzare i possibili sviluppi. La ricostruzione è parsa tanto più utile vista la coincidenza temporale: nel marzo 2019 l'AIR ha festeggiato i venti anni dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano.

6.2. *L'AIR in Parlamento tra disattenzione e qualche aspirazione*

6.2.1. *La disciplina legislativa, i regolamenti e le circolari parlamentari*

Come è noto, l'articolo 5 della legge 50/1999 demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione, a titolo sperimentale, di tempi e modalità di effettuazione dell'AIR sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali. Il comma 2 del medesimo articolo getta le basi per un interessamento del

Parlamento che ancora oggi stenta ad affermarsi: «Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa». Questa norma fa sistema con le previsioni delle identiche circolari sull'istruttoria legislativa adottate contemporaneamente il 10 gennaio 1997 dai Presidenti del Senato e della Camera, trasfuse soltanto alla Camera anche in una nuova versione dell'articolo 79 del regolamento, approvata il 24 settembre dello stesso anno. Le circolari e la nuova norma regolamentare disegnano un'istruttoria legislativa che prefigura al suo interno lo svolgimento dell'analisi di impatto della legislazione, dell'analisi tecnico-normativa e perfino della valutazione d'impatto[1]. Infatti, proseguono le circolari (articolo 79, comma 4, del regolamento della Camera), una esauriente istruttoria in sede referente deve comprendere i seguenti profili:

- la valutazione della necessità di un intervento con legge, valutando la possibilità di ottenere gli stessi risultati con norme di altro tipo (regolamenti, contratti collettivi ecc.), preferibili per la loro maggiore flessibilità rispetto alla legge;
- la valutazione della coerenza della disciplina proposta sia con la Costituzione (anche alla luce delle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte costituzionale), sia con le normative dell'Unione europea;
- il rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali;
- la definizione degli obiettivi dell'intervento e la valutazione della congruità dei mezzi per conseguirli, con gli eventuali problemi applicativi;
- l'analisi dei costi e dei benefici, con particolare verifica dei costi per i cittadini, la pubblica amministrazione e le imprese;
- l'inequivocità del significato delle singole disposizioni, anche in relazione al contesto normativo vigente in cui si inseriscono;
- la congruità dei tempi previsti per l'attuazione delle nuove norme e dei termini da esse stabiliti.

Sempre in base alle circolari, gli elementi che concorrono all'istruttoria legislativa affluiscono alle Commissioni da diverse fonti:

- in primo luogo, il Governo e la pubblica amministrazione, ai quali sono richiesti gli elementi informativi necessari per compiere le valutazioni che attengono alla necessità, alla congruità e all'efficacia dell'intervento legislativo;
- i pareri delle altre Commissioni, che devono essere sufficientemente articolati;

[1] «L'istruttoria deve svolgersi secondo metodi che consentano alle Commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci. Inoltre, è questa la sede più appropriata per verificare gli effetti dei provvedimenti in esame sulla legislazione vigente, allo scopo di semplificarla e riordinarla».

- la eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni costituzionalmente rilevanti e di quelli rappresentativi degli interessi coinvolti;
- il supporto tecnico degli uffici delle due Camere nell'analisi della legislazione e nella verifica dei dati e delle valutazioni acquisite.

L'articolo 79 del regolamento della Camera (commi 5 e 6) dispone che la Commissione può richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche. La richiesta al Governo può essere attivata «quando ne facciano richiesta almeno quattro componenti della Commissione, salvo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione giudichi l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa». La richiesta al Governo di dati e informazioni rientra in questo modo tra le prerogative delle minoranze volte a prefigurare una sorta di statuto dell'opposizione. Sono prerogative poco sfruttate (come in generale quelle riservate all'opposizione), nel quadro di una idolatria normativistica che induce classe politica, *mass media* e massima parte degli studi a concentrarsi sul dato legislativo, senza curarsi dei suoi effetti. Negli anni immediatamente successivi alla riforma, nel corso della XIII legislatura, la richiesta di dati al Governo è stata attivata 34 volte; nelle legislature successive le richieste sono andate scemando: sono state 16 nella XIV legislatura; cinque in ciascuna delle legislature XV e XVI (durate rispettivamente due e cinque anni); 10 nella XVII; due nel primo anno della XVIII (aggiornamento al 29 marzo 2019).

L'istruttoria legislativa raramente si informa agli aurei principi stabiliti dalle circolari e dall'articolo 79 del regolamento della Camera, svolgendosi spesso in modo compresso, confuso e approssimativo, fondato su uno zoccolo duro: i pareri delle altre Commissioni. In moltissimi casi, si svolgono audizioni dei soggetti interessati, spesso inquadrate in vere e proprie indagini conoscitive nell'ambito del procedimento legislativo.

Raramente si verifica l'opzione zero, la valutazione della congruità dei termini è effettuata in un numero limitatissimo di casi, l'analisi costi-benefici appare poco meno di un'utopia.

6.2.2. *L'attività parlamentare nelle relazioni annuali del Governo sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*

Attività legislativa e cultura della valutazione sembrano correre su due binari distanti e paralleli; eppure esistono molte più intersecazioni di quanto comune-

mente si pensi. Esse interessano in maniera diversa le due Camere, che hanno scelto anche su questo terreno – come troppo spesso succede – strade diverse ma comunque intrecciate.

Alla Camera, le intersezioni muovono soprattutto dal Comitato per la legislazione, la cui istituzione, con le riforme regolamentari del 1997, segna l'emersione a livello politico dei temi della qualità della legislazione, fino ad allora confinati, in ambito parlamentare, al livello "burocratico"; nella scorsa legislatura si è attivata a più riprese anche la Commissione parlamentare per la semplificazione. Il Comitato, fin da subito, non si limita alla semplice attività consultiva prevista dal regolamento, ma si lancia in una intensa attività di analisi e di relazioni interistituzionali, con il supporto della struttura di documentazione nata insieme ad esso, l'Osservatorio legislativo e parlamentare. In questa attività, il Comitato si raffronta con i temi della valutazione *ex ante* ed *ex post* anche grazie alla spinta che gli viene dal dialogo con i Consigli regionali, impegnati fin dal 2002 nel progetto CAPIRe, promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Quando il Parlamento è intervenuto sul tema, ha trovato negli apparati di Governo interlocutori disponibili e interessati, consci dell'importanza di una sia pur modesta pressione parlamentare per la crescita qualitativa dei processi legislativi. Lo testimoniano le relazioni annuali sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione, che il Governo elabora e invia al Parlamento a norma dell'articolo 14, comma 10, della legge 246/2005.

Già la relazione per il 2011 dà conto delle relazioni AIR predisposte a seguito dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione[2].

Si diffonde molto sulla sponda parlamentare la relazione per il 2014, che segnala – la riprendo ampiamente in maniera quasi testuale – come sicuro ele-

[2] Così la relazione, a pag. 15: «È da segnalare peraltro che, in sede di conversione del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, recante "*Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo*" (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75), il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati ha richiesto le relazioni AIR sull'articolo 1 (*Intervento finanziario dello Stato in favore della cultura*) e sull'articolo 2 (*Potenziamento delle funzioni di tutela dell'area archeologica di Pompei*) del provvedimento in questione; le Relazioni sono state prodotte dal Ministero per i beni e le attività culturali.

Inoltre, a seguito del parere del 5 aprile 2011, del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nel quale veniva rilevata la mancanza di relazione AIR a corredo del decreto-legge 26 marzo 2011, n. 27, recante "Misure urgenti per la corresponsione di assegni una tantum al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco" (AC 4220), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 23 maggio 2011, n. 74, è stata prodotta dal Ministero della Difesa la relativa relazione AIR».

mento di stimolo e di positività un più incisivo interessamento manifestato nelle sedi parlamentari, ove è stato più volte posto l'accento sulla necessità che ogni iniziativa legislativa di provenienza governativa fosse provvista della relazione AIR, a garanzia e testimonianza di uno studio approfondito sull'incidenza degli effetti delle disposizioni in via di introduzione sulla collettività. Il 2014 si è infatti aperto con un intervento della Presidenza della Camera dei deputati, volto a invitare il Governo, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, a corredare tutti i provvedimenti, ed in particolare i disegni di legge di conversione dei decreti legge, con l'analisi di impatto della regolamentazione, definito come «un rilevante ausilio all'attività degli organi parlamentari e, in particolare, allo svolgimento dell'istruttoria legislativa». L'invito era occasionato dalla constatazione che i decreti legge sono normalmente sprovvisti di AIR in ragione del carattere di urgenza che li contrassegna (ciò che non pregiudica l'allegazione in momenti successivi, nel corso dei lavori parlamentari di conversione) ma l'invito è stato interpretato dal Governo in chiave di un generale suggerimento della Presidenza della Camera per una maggiore attenzione verso gli strumenti della qualità della normazione.

Il DAGL – che è chiamato ad esprimersi di volta in volta sulle richieste di esenzione dalla redazione dell'AIR per i decreti legge – ha condiviso il richiamo della Camera, nel corso di un'audizione del Capo del dipartimento *pro tempore* in sede di Commissione parlamentare per la semplificazione, nella seduta del 6 novembre 2014[3]. Contestualmente, il DAGL ha intrapreso un'azione di controllo più serrato sulle richieste di esenzione per motivi di necessità ed urgenza, limitandone l'accoglimento alle fattispecie sorrette da congrua giustificazione e, in ogni caso, in conformità alle indicazioni del Parlamento, esclusivamente a monte dei lavori parlamentari di conversione.

L'iniziativa della Presidenza della Camera trae le premesse dal parere reso dal Comitato per la legislazione nella seduta del 9 gennaio 2014, nel corso dei lavori di conversione in legge del decreto legge 146/2013, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria. La relatrice Businarolo ha constatato che il provve-

[3] Cfr. Seduta n. 3 di Giovedì 6 novembre 2014: Audizione del Capo Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonella Manzione (ai sensi del l'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati): «… la mia breve esperienza già dimostra che vi è la tendenza a far sì che il decreto-legge equivalga a mancanza di AIR. È ovvio che alla giusta esigenza di fronteggiare un'emergenza anche economica si risponda con un testo che qualitativamente non possiede sempre i requisiti che, viceversa, una buona relazione AIR garantirebbe. La nostra prima risposta dovrebbe essere, anzi deve essere quella di riportare necessariamente alle regole, anche laddove l'eccezionalità dello strumento potrebbe indurre a pensare, e di fatto è stato così, che le regole non si debbano rispettare de plano».

dimento non era corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), era sprovvisto della relazione sull'AIR e alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione era allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla. Nel dibattito che ne è seguito è stato proposto dall'on. Balduzzi «di interessare la Presidenza della Camera affinché provveda a sensibilizzare il Governo riguardo alla necessità di assumere iniziative volte all'effettuazione in via sistematica delle relazioni in questione, provvedendo, in particolare, in caso di disposta esenzione, alla loro successiva, tempestiva elaborazione e produzione ai fini dell'esame parlamentare».

La cosa da rimarcare è che, a seguito dell'intervento prima del Comitato per la legislazione e poi del Presidente della Camera, nel corso del 2014 ogni provvedimento governativo con carattere d'urgenza sottoposto al vaglio delle Camere è stato corredato della relazione AIR, ancorché prodotta non contestualmente alla presentazione dell'iniziativa; il Comitato per la legislazione, in sede di esame di provvedimenti sprovvisti di tale documento in presenza di motivata richiesta di esenzione, ha accertato l'inserimento, nella relazione illustrativa, delle indicazioni sintetiche sostitutive, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 170/2008[4]. Nel corso del 2014, non vi sono state enunciazioni dalla connotazione particolarmente critica quali quelle che si rinvenivano in taluni dei pareri resi in epoca precedente[5].

[4] Es.: parere reso nel corso dei lavori di conversione in legge del decreto legge 109/2014, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero, laddove il Comitato constata che il disegno di legge di conversione è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e rileva che la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente dei Consiglio dei ministri 170/2008, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento.

[5] In alcuni pareri il Comitato si limitava ad evidenziare l'assenza dell'analisi di impatto della regolamentazione e la presenza, nella relazione di accompagnamento, di una "tautologica dichiarazione dì esenzione dall'obbligo di redigerla", es.: parere espresso il 12 giugno 2013 in sede di conversione in legge del decreto legge 61/2013, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale; parere espresso il 23 ottobre 2013 in sede di conversione in legge del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione; parere espresso il 19 dicembre 2013 in sede di conversione in legge del decreto legge 136/2013, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali e a favorire lo sviluppo delle aree interessate. Ovvero constatava la mancanza della relazione AIR, «senza che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito

La particolare attenzione degli organi parlamentari per la qualità della regolazione è stata manifestata anche in occasione dell'attività di indirizzo, come dimostrato dalla presentazione della mozione 1/00509 a firma Tabacci e altri parlamentari rappresentanti di tutti i gruppi, discussa nella seduta dell'assemblea del 18 giugno 2014, sulla quale il Governo si è espresso favorevolmente. La mozione – che compendiava il contenuto di altre mozioni tra le quali una specificamente appuntata sul tema della qualità della regolazione (mozione 1-00493 a firma Balduzzi ed altri, ritirata perché inglobata nella mozione approvata[6]) – impegnava il Governo a rendere operanti e a rafforzare, per quanto di competenza, le disposizioni già vigenti in materia di qualità della legislazione, di redazione dell'analisi di impatto della legislazione, dell'analisi tecnico-normativa, nonché di verifica dell'impatto della regolamentazione, a tal fine:

> «intervenendo sulla disciplina della verifica dell'impatto della regolazione, sia prevedendo che la suddetta verifica sia elaborata sulla base dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolazione, sia riordinando le competenze e le procedure per la sua esecuzione, eventualmente considerando la possibilità, in collaborazione con le Camere e compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, di incaricare di tali adempimenti una struttura tecnica formata da componenti di

dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008» (parere reso in sede di conversione del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015. Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE).

[6] Per la parte qui di interesse, la mozione 1-00493, partendo dal presupposto che «è nota la modesta applicazione dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi dell'impatto della regolamentazione da parte delle strutture ministeriali…», impegna il Governo «a effettuare una revisione della disciplina concernente l'analisi tecnico- normativa, l'analisi di impatto della regolazione e la verifica dell'impatto della regolazione secondo i principi delineati in premessa, utilizzando tutti i poteri di autoregolamentazione riconosciutigli dalla legge e armonizzando tali interventi con le iniziative in corso di revisione dei regolamenti delle Camere, e in particolare a: a) intervenire sulla procedura di formazione dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolazione, eventualmente anche istituendo una struttura interministeriale autonoma di assistenza agli uffici legislativi dei diversi ministeri, facente capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed esclusivamente incaricata di monitorare in itinere la qualità dell'attività normativa ministeriale, collaborando a questa sotto il profilo dello svolgimento degli adempimenti richiesti dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi di impatto della regolazione, in modo da anticipare il più possibile l'intervento delle valutazioni ad essi coessenziali e da rendere contestuale l'elaborazione dell'intervento normativo con il controllo della sua qualità; h) rinforzare il controllo di adeguatezza delle relazioni concernenti l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolazione, eventualmente anche attribuendo le funzioni di controllo relativo al corretto svolgimento degli adempimenti predetti ad un'unità indipendente di esperti…».

nomina sia governativa sia parlamentare e regionale, configurata in modo tale da poter anticipare in via sperimentale quanto previsto dai progetti di revisione costituzionale all'esame del Senato della Repubblica in ordine alle funzioni di valutazione delle politiche pubbliche da attribuirsi alla seconda Camera; ad avviare, insieme al Parlamento e in collaborazione con le regioni e le autonomie locali, un percorso di elaborazione di una disciplina organica concernente le procedure di consultazione e dibattito pubblico, esperibili sia in sede di produzione normativa che in sede di amministrazione attiva».

La mozione indicava quindi una soluzione creativa, in linea con la riforma costituzionale allora sul tappeto (cfr. il paragrafo 6.3), cercando l'opportuno raccordo istituzionale tra i livelli territoriali.

A parte l'incremento delle relazioni AIR ai provvedimenti sottoposti all'attenzione delle Camere, il Governo sottolinea nella relazione annuale per il 2014 anche un generale miglioramento nella qualità delle stesse, oltre che una loro maggiore aderenza al modello previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 170/2008, in particolare negli ultimi mesi dell'anno 2014, in corrispondenza dell'attivazione del nucleo di verifica istituito presso il DAGL: miglioramento che, a dire il vero, già cominciava a manifestarsi nell'anno precedente grazie all'esperienza messa a frutto dagli addetti ai lavori, come è stato rilevato dal Capo del dipartimento medesimo nel corso dell'audizione già citata.

La relazione per il 2015 dà conto della prosecuzione del monitoraggio compiuto dal Comitato per la legislazione, volto ad evidenziare sistematicamente la presenza dei documenti di interesse negli atti sottoposti al suo vaglio[7]; segnala poi che:

«anche gli uffici del Senato hanno incrementato le loro iniziative sul tema della qualità della regolazione. In particolare, il Servizio per la qualità degli atti normativi ha creato, nel corso del 2015, due nuove linee editoriali: a) le note brevi, che – con uno stile più informativo e divulgativo – trattano il tema dell'analisi di impatto sia sotto il profilo giuridico, sia dando conto degli orientamenti e delle tendenze attuali

[7] Es.: Seduta del Comitato in data 4 novembre 2015: esame del disegno di legge C. 3386, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2015, n. 153, recante misure urgenti per la finanza pubblica*; Seduta del Comitato in data 1° dicembre 2015: esame del disegno di legge C. 3446, *Conversione in legge del decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, recante disposizioni urgenti per il settore creditizio*. Laddove il Comitato riscontra l'assenza della relazione AIR, provvede sistematicamente ad accertarsi della presenza, nella relazione illustrativa, delle indicazioni sulla necessità e sui previsti effetti dell'intervento normativo (cfr. Seduta del Comitato in data 30 settembre 2015: esame del disegno di legge C. 3315, *Conversione in legge del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*).

in materia[8]; b) le *newsletter*, con le quali si intende monitorare mensilmente la presenza delle AIR nei disegni di legge di iniziativa governativa e negli schemi di atti del Governo presentati al Parlamento[9]. Dagli elenchi recati dalle *newsletter*, emerge con tutta evidenza la consistenza sia qualitativa che quantitativa dei documenti di accompagnamento alle iniziative legislative del Governo, ed in particolare delle AIR».

6.2.3. *Due Camere, un progetto di riforma costituzionale, due strategie*

Le relazioni governative mettono bene in luce la differenza di approccio seguita dai due rami del Parlamento: la Camera cerca di attivare gli organi politici a vocazione *bipartisan* (Comitato per la legislazione e Commissione parlamentare per la semplificazione quando è presieduta da un deputato), anche al fine di coinvolgere l'assemblea; il Senato punta molto di più sulla documentazione come veicolo per attrarre l'interesse della politica e in generale del mondo istituzionale[10]. Già dal 2001 è presente al Senato un Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere*, incardinato presso il Servizio per la qualità degli atti normativi, che cura la documentazione citata nel paragrafo precedente.

Nel biennio 2015-2016 il Parlamento discute l'ampio progetto governativo di riforma costituzionale teso tra l'altro a spezzare il bicameralismo perfetto: la Camera, eletta direttamente, è l'unica ad esprimere la fiducia al Governo ed è chiamata ad esprimere la prima e l'ultima parola su molti progetti di legge; il Senato, eletto in secondo grado dai Consigli regionali, è chiamato ad un esercizio della funzione legislativa più limitato; in compenso, gli vengono attribuite altre funzioni, inclusa la valutazione delle politiche pubbliche[11]. Il cammino della riforma fino alla sua approvazione parlamentare induce quindi il Senato ad attrezzarsi per tempo per i nuovi compiti, investendo sulla formazione del personale e sulle strutture, con un notevole sforzo. Già nel 2015, il Senato svolge la

[8] Es. di nota breve in: *http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/906289/index.html*.

[9] Ultima newsletter del 2015 in: *http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSlER/958356/index.hlml*.

[10] Anche alla Camera vi sono stati tentativi di partire dalla documentazione per destare l'interesse della politica ai temi della valutazione (o meglio, nel caso di specie, della verifica dell'attuazione delle leggi), con un interessante approccio interservizi, che ha visto all'opera, con il coordinamento del Servizio per il controllo parlamentare, il Servizio Studi, il Servizio Commissioni, il Servizio Bilancio dello Stato: ne è testimonianza il *Rapporto 2016 sull'attività di controllo parlamentare*, presentato nell'ambito di un convegno svoltosi a Palazzo Montecitorio il 26 aprile 2016.

[11] L'articolo 55, quarto comma del disegno di legge di riforma costituzionale attribuisce al Senato il compito di valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e di verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. In più, il Senato concorre con la Camera a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.

formazione del proprio personale nel campo dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche, dando vita a un gruppo più ristretto e specializzato. Inizia poi un rapporto di collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali sulla valutazione delle politiche europee nei territori (uno dei compiti affidatigli dal progetto di riforma). A partire dall'anno accademico 2016-2017 promuove il master in analisi e valutazione delle politiche pubbliche, di durata annuale, in collaborazione con l'Università Ca' Foscari di Venezia, la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e Province autonome, l'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche della Fondazione Bruno Kessler, l'Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche.

Sul piano delle strutture, istituisce l'Ufficio valutazione impatto, presieduto dal Presidente. Come scrive Elena Griglio (Griglio, 2019), si tratta di una struttura ibrida, i cui atti istitutivi non sono facilmente reperibili e, curiosamente, non sono pubblicati nelle pagine del sito del Senato ad esso dedicate.

Il decreto del Presidente del Senato n. 12480 del 19 luglio 2016, sul presupposto della delibera del Consiglio di Presidenza n. 90 del 28 giugno 2016, «nella quale si rileva la necessità di configurare un Comitato dedicato alla documentazione, all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche», istituisce tale Comitato, denominato per l'appunto Ufficio Valutazione Impatto (UVI)[12]. L'ufficio si compone del Consiglio d'indirizzo e del Segretariato[13]. La composizione del Consiglio di indirizzo conferma la natura ibrida dell'organismo, essendo presieduto dal Presidente del Senato ed essendo composto da almeno un vice Presidente e dai senatori questori (componente politica), dal segretario generale e dai vice segretari generali (componente amministrativa) e dal rappresentante della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali[14]. Il Presidente può aggregare sia personalità politiche (componenti del Consiglio di Presidenza e altri senatori), sia personalità ed esperti di settore, anche per specifiche sessioni di lavoro[15].

[12] L'ermeneutica del decreto presidenziale non è affatto semplice, anche per questa ibridazione terminologica (un organo collegiale come un comitato, per esempio, assume la denominazione di una struttura burocratica) ripetuta quando si dice che il Comitato si avvale del Gruppo di lavoro Analisi e valutazione delle politiche pubbliche, denominato Segretariato (cfr. la nota successiva).

[13] Subito prima è scritto che l'ufficio «si avvarrà del Gruppo di lavoro Segretariato, Analisi e valutazione delle politiche pubbliche, di seguito denominato Segretariato», che poi è definito parte costitutiva dell'ufficio stesso.

[14] Non mi è chiaro l'uso dell'articolo determinativo per il rappresentante della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, che farebbe pensare ad una figura predefinita.

[15] Anche qui percepisco un'ambiguità: l'organo di indirizzo dovrebbe indirizzare il lavoro altrui, più che lavorare.

Il Consiglio di indirizzo, sulla base delle relazioni del Segretariato, promuove studi, ricerche e attività formative nell'ambito dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, nonché dell'analisi d'impatto delle politiche europee nei territori.

Il Segretariato è diretto dal segretario generale del Senato o, su sua delega, dal vicesegretario generale della 1ª area[16]. Esso informa il Consiglio sulle attività di ricerca, approfondimento e formazione svolte anche con il supporto di istituzioni ed enti specializzati. Cura altresì la pubblicazione di documentazioni e ricerche, anche su apposito sito web.

L'ufficio inizia a pubblicare le sue ricerche il 1° agosto 2017[17].

Negli stessi anni le Commissioni permanenti iniziano a sperimentare forme di consultazione pubblica[18]; anche sulla scorta di tali sperimentazioni, nel settembre

[16] L'amministrazione del Senato si articola in tre aree, ciascuna delle quali affidata alla responsabilità di un vice Segretario generale. La prima area comprende i seguenti Servizi: Bilancio; Assemblea; Commissioni permanenti e speciali; Commissioni bicamerali e monocamerali d'inchiesta; per la qualità degli atti normativi; studi; prerogative, immunità parlamentari e contenzioso.

[17] Nel primo anno di vita, l'UVI ha pubblicato una trentina di ricerche, di analisi e valutazione, divise in otto aree tematiche: economia, finanza pubblica, istituzioni, giustizia, lavoro, salute e qualità della vita, istruzione e ricerca, attività produttive. Cfr. Senato della Repubblica – Ufficio di valutazione d'impatto, *2017-2018. Un anno di valutazione in Senato*: *http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/029/045/Rep ort.pdf*.

Gli autori delle ricerche sono sia esperti del Senato, sia analisti esterni appartenenti a centri di ricerca, università e altre istituzioni pubbliche.

Il report, con comprensibile orgoglio, rimarca che «I media hanno seguito l'UVI con un interesse crescente. Tra i più ripresi dalla stampa, il dossier sulle frodi comunitarie, *A spese dell'Europa*, realizzato con la collaborazione della Guardia di Finanza; l'analisi delle spese fiscali (*Agevolazioni, detrazioni, esenzioni: quante sono in Italia? Quanto costano? E chi ne beneficia?*), di cui sta per uscire l'aggiornamento; il dossier sui costi ambientali e sanitari delle attività economiche *Chi inquina, paga?* seguito da *Chi inquina, guadagna?*, la rassegna dei sussidi con un impatto favorevole o dannoso per l'ambiente; il conto delle risorse stanziate per la ricostruzione degli ultimi tre terremoti (L'Aquila, Emilia Romagna, Centro Italia). Grande attenzione anche per la ricerca sull'under reporting, un nuovo approccio per stimare l'evasione (*Evadere informazioni sui redditi è indice di evasione fiscale?*) e per il report *Parità vo cercando (1948-2018, settant'anni di elezioni in Italia. A che punto siamo con il potere delle donne?*). Lo studio sui concorsi universitari (*La selezione casuale dei commissari ha migliorato la qualità dei professori in cattedra?*) è stato ripubblicato dall'Italian Economic Journal, la rivista ufficiale della Società italiana di economia. L'economista Roberto Perotti nel suo ultimo libro - *Falso! Quanto costano davvero le promesse dei politici?* - ha invece ripreso il dossier di esordio dell'UVI sulla giungla delle aliquote marginali effettive: *Al contribuente conviene sempre lavorare (e guadagnare) di più?*» (pag. 8).

[18] Per le consultazioni svolte nella XVII legislatura si veda la pagina: *https://www.senato.it/4703?categoria=329.*

Nella XVIII legislatura è stata effettuata una consultazione pubblica promossa dalla Commissione Industria, Commercio, Turismo, volta ad acquisire informazioni e valutazioni delle parti interessate in relazione all'affare assegnato *n. 59*, sul sostegno alle attività produttive mediante l'impiego di sistemi di generazione, accumulo e autoconsumo di energia elettrica.

2017 il Senato è il primo organo parlamentare europeo ad adottare linee guida in materia di consultazioni pubbliche, a loro volta sottoposte ad una consultazione, che registra più di 100 contributi da privati cittadini, associazioni, rappresentanti della società civile, centri di ricerca, università e portatori di interesse[19].

Sul finire della XVII legislatura il nuovo regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 169/2017) sembra porre le basi per un deciso cambio di passo nell'approccio all'analisi di impatto, di cui le consultazioni costituiscono parte integrante e necessaria ("salvo casi straordinari di necessità e urgenza": articolo 16).

Questo cambio di passo, occorre dire, al momento non si riscontra, sia sul versante governativo, sia sul versante parlamentare, ove il nuovo regolamento non è stato invocato per esigere dal Governo maggiore attenzione alla valutazione *ex ante*, ad ulteriore conferma di un approccio culturale che privilegia la legge, perfino a prescindere dai risultati attesi.

I risultati della consultazione sono stati presentati il 26 marzo 2019: i questionari correttamente completati sono 277 (su un totale di 480 partecipanti). Il 67% dei contributi validi (pari a 185 questionari) è stato presentato da cittadini singoli, mentre il 33% (pari a 92 questionari) è frutto della partecipazione di Autorità pubbliche, imprese, università, centri di ricerca e soggetti governativi e non governativi.

I contributi saranno presi in considerazione dalla Commissione Industria ai fini dell'elaborazione della risoluzione da trasmettere al Governo, per il tramite della Presidenza del Senato, che indirizzerà le modalità di adeguamento dell'ordinamento nazionale alla imminente direttiva europea sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione della cosiddetta "direttiva rinnovabili"), che guiderà le legislazioni degli Stati membri dal 2020 al 2030.

Il resoconto di consultazione è disponibile all'indirizzo *http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/Dossier_consultazione_green_energy.pdf*.

Al momento in cui scrivo – metà maggio 2019 – non risultano altre consultazioni in corso.

[19] Si veda il Capitolo quarto di questo Annuario. L'adozione delle linee guida in materia di consultazioni rientra in una serie di iniziative nell'ambito della partecipazione dell'Italia all'Open Government Partnership assunte dal Senato, che ha contribuito con un proprio *Addendum* al terzo Piano d'azione nazionale OGP (si veda il seguente link: *http://open.gov.it/?s=senato*). Tra tali iniziative si segnalano, in particolare: il convegno *Rappresentanza e partecipazione*, svoltosi il 9 marzo 2017 in occasione della *Settimana della partecipazione*, aperto dal Presidente del Senato e al quale hanno preso parte il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Marianna Madia, presidenti di Commissioni parlamentari, rappresentanti di organizzazioni internazionali e della società civile (si veda il programma al seguente link: *https://blog.openpolis.it/wp-content/uploads/2017/03/conferenza_senato.png*); l'audizione informale di Pia Marconi, capo Dipartimento della Funzione Pubblica, accompagnata dal dott. Stefano Pizzicannella, dirigente del Servizio per le attività internazionali, sulla partecipazione dell'Italia all'Open Government Partnership, effettata dalla Commissione affari costituzionali l'8 marzo 2017 e volta a favorire un miglior raccordo tra iniziative del Governo e del Senato in materia di partecipazione.

6.3. *Parlamento e Autorità amministrative indipendenti: le convergenze attuali e le convergenze possibili*

6.3.1. *Le convergenze attuali*

Come testimonia questo stesso Annuario e tutta l'attività dell'Osservatorio AIR, essenzialmente dedicati alle Autorità indipendenti, queste ultime potrebbero risultare molto utili a Parlamento e Governo, data l'esperienza maturata nella elaborazione delle analisi di impatto.

Così finora non è stato, anche perché Parlamento e Autorità amministrative indipendenti sono raffigurabili come due galassie, la prima delle quali si contrae per lasciare posto alla seconda, a tratti riespandendosi per riconquistare spazi ceduti. Il Parlamento (spesso in attuazione di direttive europee) istituisce con legge le Autorità, che poi vivono di vita propria e, quando previsto, si producono in un'intensa attività di regolazione, che concorre e si incrocia con leggi e regolamenti. Di anno in anno, si affacciano in un Parlamento alle prese con i problemi del giorno per presentare solennemente, in genere alla presenza del Presidente della Repubblica, le relazioni sull'attività svolta.

La questione dei rapporti tra le due galassie è ancora oggi irrisolta per il fatto stesso che le Autorità sono state istituite al di fuori di un disegno unitario, attraverso una stratificazione normativa che ha generato una pluralità eterogenea di organismi con poteri, organizzazioni, prerogative assai diversi. Mettere ordine e dare organicità a tale disegno appare improbo: il Parlamento ne sembra conscio, tanto che la Commissione Affari costituzionali della Camera ha promosso a distanza di tempo due indagini conoscitive sul tema, senza mai andare oltre. La prima indagine risale al 1999; la seconda è del 2012. Già il documento conclusivo della prima indagine metteva a fuoco una questione decisiva:

> «Strumento tipico, comune a tutte le Autorità, è la presentazione alle Camere, tramite trasmissione alla Presidenza del Consiglio, della relazione annuale sull'attività svolta. È stato da più parti sottolineato che nonostante tale adempimento, previsto dalle leggi istitutive, sia stato, fino ad oggi, regolarmente osservato da parte delle Autorità, l'attenzione dell'organo parlamentare è stata piuttosto scarsa. Tale situazione potrebbe essere determinata, tra l'altro, dalla mancata previsione dell'apertura di una discussione sulla relazione stessa.
> D'altra parte, come ha sottolineato il professor Rodotà, l'ipotesi di una previsione, in una legge quadro e nei regolamenti delle Camere, della discussione delle singole relazioni, necessiterebbe di un'attenta riflessione sui possibili esiti finali della discussione stessa. Infatti, l'apertura di un dibattito su una relazione apre la possibilità della presentazione di documenti di indirizzo, quali ad esempio mozioni, che esprimano giudizi dell'organo parlamentare in merito all'azione della determinata Autorità.

Ma l'espressione di un indirizzo non potrebbe in ogni caso comportare un sistema sanzionatorio, in caso di inosservanza di esso. Inoltre il presidente dell'Autorità per la protezione dei dati personali ha insistito sul fatto che il voto a maggioranza di uno strumento di indirizzo potrebbe comportare il rischio di tentativi di allineamento delle Autorità alla maggioranza del momento, laddove queste sono istituzioni che proprio perché raccordate a valori che superano la logica maggioritaria, non dovrebbero essere esposte a questo tipo di sollecitazione».

Il documento conclusivo della seconda indagine riprendeva l'argomento, da un lato segnalando che nel passato si era ipotizzato «un sistema che mirava a ricondurre ad unità tutte le relazioni presentate dalle singole Autorità sulle attività svolte, rilevando gli elementi di raccordo e le eventuali distonie mediante un esame congiunto degli atti, dal quale sarebbe dovuto derivare un documento in cui si potrebbero profilare anche gli indirizzi di politica intersettoriale volti a dare un indirizzo comune alle singole Autorità e volti al bilanciamento dei diversi valori. Tali indirizzi avrebbero avuto come destinatarie più Autorità e non una sola, evitando il rischio di ingerenze nell'attività di ciascuna di esse: nel tempo si è visto tuttavia come si trattasse di una configurazione interessante ma di difficile realizzazione pratica»; dall'altro, annotando che, «al fine di consentire alle Camere di esercitare in modo pieno e consapevole le proprie competenze, è fondamentale che il Parlamento faccia un uso meno "distratto" delle relazioni e delle segnalazioni trasmesse dalle Autorità. La funzione di questi strumenti è infatti quella di portare a conoscenza del Parlamento i problemi e gli eventuali difetti degli assetti di regolazione che possono essere superati da interventi di correzione in sede legislativa».

In mancanza dell'esame delle relazioni e dello scarso seguito delle segnalazioni, sembra invece funzionare bene come strumento di dialogo – lo rimarcava già il documento conclusivo della prima indagine conoscitiva – quello delle audizioni dei presidenti delle Autorità da parte delle Commissioni parlamentari[20].

[20] Più positivo appare il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta nel 2012: «Dal quadro istituzionale in atto emerge, in ogni modo, come vi siano già, allo stato, ampie forme di collaborazione e consultazione con il Parlamento che, tuttavia, vanno rafforzate e « sistematizzate »: oltre alle periodiche audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari, vi è il già richiamato strumento delle segnalazioni, che a volte sono prese in considerazione e a volte devono essere reiterate da parte delle Autorità. Un esempio recente è costituito dalla modifica alla disciplina dei servizi pubblici essenziali – materia com'è noto di particolare rilevanza e delicatezza – contenuta nella legge di stabilità per il 2012 che si fonda in gran parte sulla segnalazione dell'Antitrust in materia. Da ultimo, inoltre, il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 2, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, è stato definito dal Governo dando attuazione, in molte parti, alle segnalazioni espresse dalle Autorità indipendenti, a partire da quelle dell'Antitrust. Un esempio di collaborazione strutturata nel tempo è poi quella del Ga-

6.3.2. *Le convergenze possibili*

Le convergenze attuali vertono quasi esclusivamente sul merito delle questioni: le Camere ascoltano i Presidenti delle Autorità sulle singole politiche settoriali; fa eccezione la Commissione parlamentare per la semplificazione che, nella XVII legislatura, nell'ambito di un'ampia indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, ha ascoltato diverse Autorità con riguardo alla *better regulation*, ricavandone utili indicazioni anche in materia di analisi di impatto e di consultazioni pubbliche, cui hanno fatto riferimento, in particolare, i presidenti dell'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato[21].

La strada da seguire potrebbe essere questa: favorire un dialogo permanente tra Autorità e Parlamento su strumenti e metodi della regolazione potrebbe consentire di confrontare e mettere a punto le migliori pratiche, con specifico riguardo all'analisi di impatto.

6.4. *Le AIR delle Autorità indipendenti in Parlamento*

L'articolo 12, comma 2 della legge 229/2003, recante interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione (cosiddetta *Legge di semplificazione 2001*), ha disposto, già sedici anni fa, che le Autorità indipendenti trasmettano alle Camere le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate. La previsione normativa pare aver avuto scarsa applicazione: per quanto mi consta, nella XVII legislatura sono state trasmesse tre relazioni AIR (due dalla Banca d'Italia e una dall'ANAC); nel primo anno della XVIII legislatura le relazioni trasmesse sono sei (quattro dall'ANAC e due dalla Banca d'Italia)[22]. Le analisi di impatto, quando trasmesse, non hanno d'altra

rante per la protezione dei dati personali con la Commissione bicamerale di vigilanza sull'anagrafe tributaria, negli anni 2008 e 2009».

[21] Gli atti dell'indagine sono consultabili all'indirizzo http://www.camera.it/leg17/203?idLegislatura=17&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c59_semplificazione&calendario=false.

[22] Si veda il capitolo secondo di questo Annuario, curato da Davide Zaottini. Fino alla XVII legislatura l'obbligo di trasmissione veniva adempiuto dalle AI comunicando le relazioni al Governo, il quale ne dava conto nella Relazione annuale alle Camere. Dalla XVII legislatura, su impulso del Presidente del Senato (vedi lettera di giugno 2017, citata nel Capitolo secondo di questo Annuario), le relazioni sono trasmesse tempestivamente dalle AI alla Presidenza di questo ramo del Parlamento (ma non sempre alla Camera) in ossequio al dettato della legge, sono annunciate in Assemblea e assegnate alle Commissioni competenti per materia. Nella banca dati dei documenti

parte sorte migliore delle relazioni annuali sull'attività svolta, pur costituendo strumenti di grande interesse, ovviamente, anche per risalire al merito delle questioni affrontate. L'esame di queste relazioni, eventualmente in triangolazione con il Governo, potrebbe invece dare elementi utili per la valutazione *ex ante* della legislazione e costituire il primo passo per dare consistenza all'*accountability* delle Autorità nei confronti del Parlamento, che pure esiste[23].

Proprio a partire dai temi della *better regulation*, condivisi tra tutte le istituzioni e le forze politiche, potrebbe essere possibile porre le basi per quel dialogo costante tra Parlamento e AI da più parti invocato, che potrebbe coinvolgere anche il Governo; un dialogo su metodi e strumenti della regolazione, che in prospettiva potrebbe consentire di mettere a fuoco ed eventualmente migliorare gli assetti di *governance* instauratisi nelle politiche pubbliche, valorizzando la vocazione «generalista» del Parlamento, «in costruttiva dialettica con la tendenziale vocazione "monista" delle singole Autorità. Il Parlamento dovrebbe cioè costituire la sede per conseguire il bilanciamento tra i diversi valori tutelati dalle singole Autorità, in una prospettiva più globale. In questa ottica, il Parlamento potrebbe dettare indirizzi generali di politica intersettoriale, volti appunto al bilanciamento di diversi valori; tali indirizzi avrebbero come destinatarie più Autorità e non una sola, evitando così il rischio di ingerenza nell'attività delle singole Autorità che potrebbe verificarsi in caso di definizione di specifici indirizzi rivolti a ciascuna delle Autorità stesse»[24]. Al momento, la prospettiva tracciata nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva del 1999 appare poco più di un'utopia: dare piena effettività alla previsione della legge 229/2003 potrebbe essere la base su cui costruire finalmente un dialogo tra Parlamento e Autorità, a partire dall'analisi di impatto. Il Parlamento avrebbe tanto da imparare, ma potrebbe avere anche tanto da dire.

non legislativi è stata creata una nuova sezione dedicata alle relazioni AIR delle Autorità indipendenti. Come già accennato, il Servizio per la qualità degli atti normativi pubblica mensilmente una *newsletter* che dà conto delle relazioni AIR trasmesse dal Governo e dalle AI al Senato nel periodo di riferimento. L'intento è quello di facilitare il reperimento delle AIR all'interno degli atti parlamentari, nonché di fornire informazioni utili per l'attività parlamentare sia ai fini di un migliore esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo, sia per rendere più significativo il ruolo delle Camere nel processo di analisi e valutazione della legislazione (*http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/39_1.htm).*

[23] Nella citata audizione presso la Commissione parlamentare per la semplificazione, svoltasi il 27 febbraio 2014, il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha esordito segnalando che «il confronto tra Autorità indipendenti e Parlamento dovrebbe essere costante non solo per mettere a disposizione dell'organo rappresentativo la massa di informazioni e di riflessioni di cui dispongono, ma anche perché esiste un'*accountability* delle Autorità nei confronti del Parlamento».

[24] Cito ancora dal Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta nel 1999.

Capitolo settimo

COMPLIANCE ED *ENFORCEMENT* DELLA REGOLAZIONE INDIPENDENTE

Livia Lorenzoni e *Florentin Blanc*

Sommario: 7.1. Introduzione. Considerazioni teoriche e prospettiva internazionale. – 7.2. L'attività ispettiva delle AI italiane. – 7.2.1. I settori in cui vi è un riparto di funzioni di enforcement tra AI nazionali e amministrazioni europee. – 7.3. L'esercizio dell'*enforcement* a livello nazionale. – 7.3.1. ARERA. – 7.3.2. AGCOM. – 7.3.3. ANAC. – 7.3.4. ART. – 7.3.5. COVIP. – 7.3.6. Garante Privacy. – 7.3.7. IVASS. – 7.4. Conclusioni.

7.1. *Introduzione. Considerazioni teoriche e prospettiva internazionale*

La regolazione delle attività economiche è in ampia misura diretta alla realizzazione di obiettivi pratici (come evitare o risolvere importanti carenze del mercato legate per esempio a situazioni di monopolio o oligopolio, asimmetria informativa) e la sua efficacia dovrebbe essere valutata dal punto di vista del raggiungimento dei suddetti obiettivi. Per questo motivo, l'attività ispettiva e di *enforcement* delle Autorità indipendenti dovrebbe idealmente essere organizzata e svolta in modo da realizzare obiettivi concreti di miglioramento dei mercati (prospettiva utilitaristica). L'importanza simbolica delle sanzioni e dell'*enforcement* esiste, naturalmente, ma, data la finalità di queste regole, è secondaria rispetto all'efficacia pratica (Voermans, 2017; Blanc, 2018; OCSE, 2018a)[1].

La valutazione di quest'efficacia della regolazione delle attività economiche, sia a livello teorico sia a livello pratico, non è cosa semplice. Dal punto di vista teorico, il legame tra l'azione delle AI e la situazione nei mercati regolati è indiretto, dal momento che il funzionamento di questi mercati viene influenzato da numerosi altri fattori. Pertanto, l'attribuzione di qualsiasi evoluzione positiva (o negativa)

[1] Cf. Un caso particolare è quello dell'Autorità anticorruzione, la quale in un certo modo risulta perseguire un obiettivo di "secondo livello" – controllare il rispetto di norme anticorruzione, esse stesse con l'obiettivo di assicurare il rispetto di norme già esistenti. In questa perspettiva, l'efficacia dell'attività anticorruzione potrebbe quindi essere valutata sia "per sé" (evoluzione del livello di corruzione, valutato per esempio attraverso la percentuale di procedimenti "influenzati" da pagamenti o altre forme di corruzione), sia tra i risultati sull'efficacia dell'attività pubblica in generale. Comunque, in entrambi casi, risolta un'attività molto complessa da valutare.

nella situazione dei mercati all'azione delle AI appare difficile ed incerta. Dal punto di vista pratico, mancano generalmente i dati per un'adeguata valutazione della situazione nei mercati regolati, dal punto di vista degli obiettivi delle AI (Blanc 2018b; Blanc, Cola 2019). Una valutazione puntuale richiederebbe in generale uno studio molto approfondito della situazione nel mercato di riferimento, considerandone l'evoluzione nel medio termine, confrontata con quella di altri paesi con una situazione economica e sociale comparabile. Si tratta di un'analisi che andrebbe molto al di là degli obiettivi di questo capitolo, che si limita all'approfondimento dei dati pubblicati dalle AI italiane. Questi dati sono generalmente limitati al *livello di attività* (numero di controlli ecc.) e, a volte, al *volume di sanzioni* – entrambi indicatori inadeguati per valutare l'efficacia dell'*enforcement* (Blanc 2018b; Blanc, Faure 2018). Per questi motivi, il presente contributo suggerisce di procedere ad una valutazione piuttosto "qualitativa" dell'efficacia dell'*enforcement*, con la possibilità di porre a confronto il sistema e le pratiche italiane e quelle di altri paesi dell'UE e dell'OCSE. Questo approccio permette, se non di ottenere conclusioni "forti" sull'efficacia della regolazione delle attività economiche, quantomeno di accertare alcune possibili direzioni di ulteriore ricerca ed indagine.

Il complesso di istituzioni, pratiche ed attività volte alla realizzazione degli obiettivi delle regolazioni, chiamato spesso in inglese *regulatory delivery* (ispezioni, *enforcement* ecc.) è stato oggetto di attenzione solo negli ultimi 15 anni. Peraltro, la maggior parte degli studi (con alcune importanti eccezioni) (Hodges, 2015; Hodges, Steinholtz, 2017) e delle pubblicazioni che trattando di ispezioni ed *enforcement*, usano esempi legati ad attività regolatorie più "classiche" (sicurezza degli alimenti o sul lavoro ecc.), che coinvolgono un numero significativo di ispettori nonché di imprese, e sono generalmente svolte da strutture "non indipendenti" dal potere esecutivo. Rispetto a queste, l'attività delle AI presenta alcune particolarità: struttura generalmente centralizzata, personale numericamente limitato, quantità di controlli (di risultato) piuttosto ristretta e, a volte, "coesistenza" con strutture preesistenti attive nello stesso settore.

Le ricerche sulle pratiche di *enforcement* degli ultimi decenni (Ayres, Braithwaite, 1992; Tyler, 1990 e 2003; Hodges, 2015; Blanc 2012 e 2018; OCSE 2014a e 2018a) hanno dimostrato i limiti di un approccio fondato prevalentemente sulla deterrenza, come formulato da Becker nel 1968 come "modello di base" per *enforcement* e *compliance* (Becker, 1968). Nonostante questa evoluzione nell'impostazione teorica, molte AI continuano ad usare un approccio principalmente basato sulla deterrenza. A tale fenomeno contribuiscono, da un lato, la mancanza di risorse, dall'altro, la prospettiva fondamentalmente "economica" alla base dell'istituzione delle AI (le quale sono state istituite sulla base di modelli economici e svolgono le loro funzioni per il raggiungimento di una 'utilità massimale' definita anche sulla base di modelli economici) ed il fatto che

i modelli alternativi di *compliance*, fondati ad esempio sull'economia comportamentale, si sono diffusi in tempi recenti e piuttosto lentamente. Le relazioni annuali delle AI, invero, continuano ad essere molto focalizzati sulle attività di *enforcement* tradizionale (ispezioni e sanzioni) e c'è poca discussione delle possibilità di usare altri strumenti di *regulatory delivery*. Questa situazione risulta problematica: i mercati regolati della AI presentano caratteristiche per le quali l'attività "tradizionale" di controllo e sanzione risulta spesso poco efficace ed altri strumenti sono necessari (per esempio in considerazione del grande numero di consumatori, della piccola quantità di personale, della maggiore capacità delle imprese di grandi dimensioni di sopportare sanzione ecc.).

Un ultimo aspetto importante da considerare per l'attività di *enforcement* delle AI è una forma di "dissonanza" tra i poteri molto importanti attribuiti alle AI (in materia regolatoria, nonché in termine di scopo del controllo) e la necessità di coordinarsi con altre strutture, o di usare la via giudiziaria, per ottenere un reale *enforcement* delle loro decisioni. L'analisi che segue descrive numerose ipotesi in cui le AI si rivolgono, ad esempio, a nuclei specializzai dei Carabinieri (o ad altre strutture come la Guardia di finanza) per ottenere l'esecuzione delle decisioni. In tante situazioni, ne risulta una regolazione "concorrenziale" tra le AI e altre strutture (in particolare Carabinieri o Guardia di finanza), nonostante la logica e l'approccio risultino totalmente opposti. se infatti le AI hanno un obiettivo chiaramente "utilitario" definito in termini economici, le forze dell'ordine hanno generalmente un approccio all'*enforcement* basato sull'importanza simbolica della sanzione nel mantenimento dello stato di diritto e della legge[2].

In molti casi, l'assenza di poteri "diretti" di *enforcement* comporta che l'attività delle AI richiede una decisione giudiziaria per realizzare i propri obiettivi, come nel caso in cui il comportamento anticoncorrenziale sia favorito o supportato da una regolazione pubblica (ne è un esempio il provvedimento ATAC analizzato di seguito). La necessità di un intervento giudiziario al fine di irrogare una sanzione non è necessariamente eccezionale per le AI e può anzi risultare opportuno per sanzioni particolarmente gravi. Tuttavia, ciò pone la questione se il bilanciamento tra efficacia (diminuita visto il lungo periodo necessario per ottenere una decisione) e garanzie per il giustiziato (rinforzata dalla necessità di una decisione giudiziaria) sia adeguato. Potrebbe darsi che la mancanza di un potere di *enforcement* "diretto" risulti, in definitiva, una "debolezza" anche legata all'impossibilita di svolgere un procedimento regolatorio più "negoziato" (nella perspettiva ad esempio della *responsive regulation* (Ayres, Braithwaite, 1992;

[2] Ad eccezione dell'ANAC che, come anticipato, persegue obiettivi intrinsecamente diversi rispetto alle altre AI. Si veda *supra*, la prima nota di questo Capitolo.

OCSE, 2014a)[3], che ad oggi è limitata alle decisioni con impegni di AGCM, ARERA e AGCOM); dove l'AI potrebbe ottenere cambiamenti immediati nel modo in quale l'impresa lavora, senza avere bisogno di usare sanzione formale.

Un punto finale, che viene ripreso nelle conclusioni, è il tentativo di fornire una valutazione, almeno preliminare, del sistema di AI in Italia dal punto di vista dell'efficacia, indicatore fondamentale per l'*enforcement.* Come accade spesso in mercati regolamentati, le strutture istituzionali sono state costituite in risposta ad esigenze contingenti e, in alcuni casi, legate a situazioni di emergenza o di crisi. Nè le strutture nè le relative funzioni sembrano rappresentare il risultato di un'analisi sistematica e mostrano una forte interazione tra "dipendenza dal percorso" e "priorità del giorno" (reazione a situazione di crisi o alla pressione di diversi *stakeholders*, necessità di adeguarsi a nuove regole europee ecc.) (Blanc, 2018; Blanc, Macrae, Ottimofiore, 2015). Ne è risultato un sistema in cui la divisione delle competenze, il coordinamento tra AI (con funzioni in alcuni casi sovrapponibili) e tra queste e altri organismi statali anche attivi nelle stesse sfere non sono sempre chiare. La relativa organizzazione e l'individuazione dei poteri di *enforcement* sono fondamentali per garantirne l'efficacia. Date queste premesse, la presente analisi si pone l'obiettivo di valutare se il sistema sia, quantomeno in linea generale, adeguato (*fit for purpose*) e se il suo livello di efficacia risulti accettabile, anche rispetto ad altri esempi europei.

7.2. *L'attività ispettiva delle AI italiane*

7.2.1. *I settori in cui vi è un riparto di funzioni di enforcement tra AI nazionali ed amministrazioni europee*

AGCM

Come noto, l'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE compete alle Autorità nazionali garanti della concorrenza degli Stati membri parallelamente alla Commissione, a norma del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio. In particolare, le Autorità nazionali danno attuazione ai divieti antitrust previsti dai trattati

[3] A tal proposito, è interessante notare che a) la Commissione Europea detiene poteri diretti in materia di concorrenza (ovviamente le sue decisioni possono essere appellate dalla Corte Europea di Giustizia) e b) le Autorità competenti in materia sanitaria (igiene degli alimenti) sono dotate di poteri diretti (come quello di rimuovere prodotti dal mercato, imporre la chiusura di uno stabilimento considerato come ad alto rischio immediato per la salute del consumatore), che non richiedono l'intervento della giustizia per essere applicati (nonostante queste decisioni possono ovviamente essere appellate).

a tutti gli accordi, le decisioni di associazioni di imprese, le pratiche concordate o gli abusi di posizione dominante, che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri. Pertanto, l'attività di *enforcement* dell'AGCM è destinata ad essere influenzata dai nuovi poteri previsti dalla direttiva europea volta a consolidare il ruolo delle Autorità nazionali di concorrenza nell'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE adottata all'inizio del 2019 e destinata a trovare applicazione a partire dal 4 febbraio 2021. Essa ha previsto, tra le altre cose, una significativa espansione dei poteri istruttori e decisori delle Autorità nazionali di concorrenza, modellati sui poteri istruttori di cui si avvale la stessa Commissione. A tal proposito, l'articolo 7 prevede che gli Stati membri dotino le Autorità amministrative nazionali garanti della concorrenza del potere di effettuare accertamenti a sorpresa in locali, terreni e mezzi di trasporto diversi da quelli nei quali si svolge l'attività di impresa (compreso il domicilio di amministratori, direttori e altri membri del personale delle imprese) se vi siano motivi ragionevoli di sospettare che in tali luoghi siano conservati documenti pertinenti per provare un'infrazione grave degli articoli 101 o 102 del TFUE e previa autorizzazione dell'Autorità giudiziaria nazionale. Inoltre, l'articolo 10 dispone che alle Autorità nazionali di concorrenza sia conferito il potere di imporre l'adozione di tutti i rimedi comportamentali o strutturali proporzionati all'infrazione commessa e necessari a far cessare effettivamente l'infrazione stessa, sulla falsariga di quanto previsto dall'articolo 7 del regolamento 1/2003. La direttiva mira, inoltre, ad armonizzare i criteri in base ai quali computare le sanzioni. La direttiva, tuttavia, non apporta novità sotto il profilo dei poteri nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Occorre preliminarmente evidenziare che i poteri di *enforcement* dell'AGCM posso essere riferiti all'esercizio di poteri consultivi, di tutela della concorrenza o di tutela del consumatore.

I poteri consultivi rientrano nell'attività di promozione della concorrenza (la cosiddetta *advocacy*) rivolta ai soggetti pubblici, quali il legislatore e le amministrazioni centrali, regionali e locali. Invero, mentre nei confronti dei privati il potere di intervento dell'AGCM risulta particolarmente incisivo, includendo la possibilità di imporre misure cautelari che determinino la cessazione immediata della condotta ritenuta anticoncorrenziale e, in caso di ripetuta inottemperanza da parte della società, la sospensione dell'attività di impresa fino a trenta giorni (articolo 15, comma 2, della legge 287/90), nei confronti dei pubblici poteri l'Autorità non è dotata di diretti poteri sanzionatori.

Un passo in avanti, in tal senso, è stato fatto con l'introduzione dell'articolo 21-*bis* della legge 287/90 da parte del decreto legge 201/2011 che ha attribuito all'Autorità la legittimazione ad impugnare in via giurisdizionale gli atti amministrativi ritenuti violativi delle norme a tutela della concorrenza e del mercato. Prima di poter ricorrere dinanzi al giudice amministrativo, l'AGCM è tenuta ad

adottare un parere motivato, nel quale siano indicati gli specifici profili delle violazioni riscontrate. La pubblica amministrazione ha sessanta giorni di tempo per conformarsi alla segnalazione dell'Autorità la quale, in caso di esito negativo della segnalazione (mancato adeguamento dell'amministrazione pubblica) ha ulteriori trenta giorni per presentare ricorso davanti al giudice amministrativo competente per territorio. Nel 2017, i pareri basati sull'articolo 21-*bis* della legge 287/1990 sono stati 42, 17 dei quali sono stati adottati ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 175/2016 (cosiddetto *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*), che ha recentemente introdotto l'obbligo per le amministrazioni di trasmettere all'Autorità l'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione di una partecipazione in una società pubblica, ai fini di un eventuale esercizio dei poteri di cui all'articolo 21-*bis* da parte dell'Autorità stessa. Più in generale, nell'ambito dell'attività di *advocacy*, l'AGCM ha effettuato nel corso dell'anno 129 interventi fra segnalazioni e pareri consultivi. Allo scopo di verificare l'efficacia dei propri interventi ha svolto una successiva attività di monitoraggio, anche al fine di valutare il livello di diffusione della cultura pro-concorrenziale in Italia e di individuare i settori nei quali la regolazione necessita di una particolare attenzione da parte dell'Autorità. Ne risulta che il tasso di ottemperanza alle decisioni adottate in base all'articolo 21*bis* è stato pari al 50% (cfr. il Capitolo terzo di questo Annuario). Come indicato nell'introduzione, l'azione dell'AGCM risulta dunque limitata in termini di *enforcement* dalla mancanza di poteri "diretti" anche nei casi in cui l'inottemperanza porta all'intervento del giudice amministrativo. Il già citato caso dell'ATAC di Roma ne è un esempio interessante. Nonostante un primo parere del mese di ottobre 2017 da parte dell'AGCM[4], il Comune ha deciso di affidare nuovamente il servizio di trasporto pubblico per ulteriori due anni all'ATAC. La grave crisi economica e finanziaria in cui versa ATAC e la notoriamente pessima qualità del servizio non ha impedito all'assemblea capitolina di disporre una proroga della concessione[5]. L'AGCM ha, quindi, inviato un secondo parere a febbraio 2018 ed impugnato il provvedimento al TAR. Da questo caso emerge chiaramente la debolezza dell'Autorità: essa non ha la possibilità di gestire una relazione di *responsive regulation* con le pubbliche amministrazioni, non avendo la possibilità di comminare sanzioni "dirette", e l'efficacia della sua azione è dipendente delle tempistiche della giustizia. Di conseguenza, gli effetti benefici di un suo intervento per utenti e consumatori potranno emergere solo dopo lungo tempo[6].

[4] AGCM, provvedimento del 31 ottobre 2017 AS 1446 – Comune di Roma – Affidamento ad ATAC del servizio di trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 43/2017.

[5] Deliberazione n. 2/2018 del 16 gennaio 2018.

[6] AGCM, Bollettino n. 22/2018, AS 1513 - Comune Di Roma – Proroga dell'affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale ad ATAC Spa.

Nel corso del 2017, le segnalazioni adottate dall'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 287/1990, in relazione alle restrizioni della concorrenza derivanti dalla normativa esistente o dai progetti normativi, sono state 87. Nel 2018 si è registrato un calo, con 63 segnalazioni. Nel 2017, 12, e nel 2018, 18 dei pareri *ex* articolo 22 sono stati adottati su richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 4 del decreto legge 1/2012 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, con riguardo a leggi regionali che presentavano restrizioni alla concorrenza e al corretto funzionamento del mercato (AGCM, 2018). Si rinvia al Capitolo terzo di questo Annuario per una disamina più estesa dell'attività di *advocacy* dell'AGCM.

Per quanto concerne l'attività ispettiva dell'AGCM, occorre distinguere tra quella svolta nel campo della vigilanza *antitrust* e quella svolta nel settore della tutela dei consumatori.

Con riferimento alla prima, risulta un aumento nel numero di procedimenti istruttori avviati con accertamento ispettivo (18, a fronte dei 14 del 2016) e un sensibile incremento del numero di sedi soggette a verifica ispettiva (130, a fronte delle 81 del 2016), oltre a due accertamenti condotti a seguito dell'ampliamento istruttorio di un procedimento per abuso di posizione dominante avviato nel 2016. Rispetto alla flessione dell'uso dello strumento ispettivo rilevata nel 2016, nel 2017 la percentuale di ispezioni in relazione ai procedimenti avviati è tornata a salire: gli accertamenti ispettivi si sono verificati in 18 dei 19 procedimenti avviati. L'aumento nel numero delle sedi è dovuto, in parte, dall'incremento dei procedimenti per intese restrittive della concorrenza avviati (13 su 19) e in parte da successivi ampliamenti di procedimenti istruttori già pendenti. Nel corso del 2018 l'Autorità ha disposto l'accertamento ispettivo in materia di intese e di abusi di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 287/1990 per il 92% dei procedimenti avviati, per complessive 66 sedi sottoposte a verifica (sei delle quali a seguito dell'ampliamento istruttorio per tre procedimenti avviati negli anni precedenti) (AGCM, 2019).

Con riferimento alla tutela del consumatore, gli accertamenti ispettivi sono stati 19 a fronte di 86 procedimenti istruttori avviati. Si registra, quindi, un calo rispetto al 2016 nel quale, il numero di procedimenti nell'ambito dei quali sono state effettuate ispezioni, è stato di 28 su di un totale di 99 procedimenti avviati. Tuttavia, è aumentato il numero medio dei soggetti sottoposti a verifiche (2,2 a ispezione nel 2017; 1,5 nel 2016). Nel corso del 2017 sono stati inoltre condotti quattro accertamenti ispettivi relativi a procedimenti avviati nell'anno precedente.

Infine, nel 2018 l'AGCM ha adottato linee guida sulla *compliance* antitrust, che consentono il riconoscimento di uno specifico programma di *compliance* tra le possibili circostanze attenuanti rispetto all'irrogazione di sanzioni pecuniarie.

Le linee guida sono volte, in particolare, a fornire alle imprese un orientamento circa la definizione del contenuto del programma di *compliance* (che include l'identificazione e valutazione del rischio antitrust specifico dell'impresa e dei processi gestionali idonei a ridurre tali rischi)[7].

L'attività ispettiva dell'Autorità è svolta, sin dalla sua istituzione, in collaborazione con la Guardia di finanza. L'articolo 54, comma 4, della legge 52/1996 (legge comunitaria per il 1994) ha previsto che, nell'espletamento delle istruttorie concernenti le infrazioni antitrust, l'AGCM si avvale della collaborazione dei militari della Guardia di finanza, che agiscono con i poteri d'indagine ad essi attribuiti ai fini dell'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi. In seguito, la collaborazione è stata estesa alla materia della pubblicità ingannevole[8]. Nel 2015 è stato siglato tra l'AGCM e la Guardia di finanza un protocollo d'intesa, volto a regolare, coordinare e sviluppare l'attività di collaborazione[9].

Banca d'Italia

Come noto, la Banca d'Italia opera all'interno del Meccanismo unico di supervisione – SSM ed è competente principalmente della vigilanza sugli istituti non significativi, pur partecipando alla vigilanza su quelli significativi, nell'ambito dei cosiddetti *joint supervisory teams*.

Nel 2017, le ispezioni di vigilanza prudenziale presso le banche significative italiane sono state 32, di cui due per la convalida dei sistemi interni di misurazione dei rischi e 13 sull'analisi dei modelli interni. Sono stati inoltre condotti 11 accessi ispettivi su materie di competenza esclusiva della Banca d'Italia: sei per la verifica di conformità alle norme antiriciclaggio e cinque per quelle di trasparenza e correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti. Sulle banche meno significative sono state condotte 63 ispezioni prudenziali, nonché nove accertamenti di conformità. Le ispezioni sono dunque calate rispetto alle 95 effettuate nel 2016. È cresciuto il coinvolgimento delle risorse della Banca d'Italia negli accertamenti svolti presso gruppi esteri (12, in due casi con il ruolo di capogruppo) in linea con la tendenza dell'SSM di promuovere la costituzione di gruppi ispettivi misti per realizzare una maggiore omogeneità delle prassi

[7] Le linee guida sono reperibili al seguente link: *https://www.agcm.it/dotcmsdoc/linee-guida-compliance/linee_guida_compliance_antitrust.pdf*. In dottrina si veda Massimino (2019).

[8] Articolo 8 del decreto legislativo 145/2007, recante attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole.

[9] Protocollo d'intesa AGCM - Guardia di finanza, 19 febbraio 2015, relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e la guardia di finanza, reperibile al seguente link: *https://www.agcm.it/chi-siamo/normativa/dettaglio?id=75bf70a1-7a37-4c25-ae22-75079d7dd4a3&parent=Protocolli%20di%20intesa&parentUrl=/chi-siamo/normativa/protocolli-di-intesa*.

e promuovere una cultura comune[10]. Presso le banche meno significative gli accertamenti a spettro esteso hanno riguardato strategie e capacità reddituale, assetti di governo e organizzativi, rischi creditizi, finanziari e operativi, livelli di patrimonializzazione; le ispezioni mirate hanno avuto ad oggetto principalmente il rischio di credito e operativo e i rischi connessi con i modelli imprenditoriali e con la redditività. Per le banche meno significative italiane la metodologia prevede l'assegnazione, al termine dell'ispezione, di un giudizio sulla situazione complessiva dell'intermediario: in linea con l'anno precedente, nel 2017 le valutazioni in area sfavorevole (circa 55%) sono state più numerose di quelle in area favorevole (45%), risentendo prevalentemente dell'elevata rischiosità creditizia e della debole redditività, aggravate in molti casi da carenze negli assetti di governo, organizzativi e di controllo.

Su tutte le categorie di banche (significative e meno significative) sono stati condotti accertamenti mirati e tematici in materia di trasparenza e antiriciclaggio; quelli tematici in materia di trasparenza hanno esaminato le modalità di commercializzazione di polizze assicurative abbinate a finanziamenti ai consumatori e il processo per l'introduzione sul mercato e la revisione dei prodotti bancari al dettaglio. Le verifiche tematiche sul rispetto della normativa antiriciclaggio hanno accertato, in particolare, le modalità di individuazione delle "persone politicamente esposte" e le connesse procedure per la verifica rafforzata.

La Banca d'Italia ha condotto 70 ispezioni su intermediari finanziari non bancari. Le ispezioni nei confronti di società di gestione del risparmio hanno interessato società di gestione di fondi mobiliari, comprese alcune di *private equity*, e immobiliari: sono emerse difficoltà strategiche e carenze nell'assetto organizzativo e dei controlli, con ripercussioni in alcuni casi sulla qualità del processo di investimento. Per le società di intermediazione mobiliare i principali problemi hanno riguardato il sistema organizzativo e dei controlli, i rischi operativi (specie sui sistemi informativi) e la gestione degli attivi. Con riguardo agli altri intermediari, le ispezioni hanno evidenziato criticità riconducibili all'elevata esposizione al rischio strategico, con ricadute, nel caso di confidi e società finanziarie, sul rischio di credito; per gli Istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica sono state rilevate anche debolezze nel presidio dei rischi operativi e nel rispetto delle normative di settore, in particolare per la disciplina antiriciclaggio.

Sono state effettuate quattro verifiche mirate e tematiche sul rispetto della normativa di trasparenza. Sono proseguite le verifiche presso gli intermediari finanziari che hanno richiesto l'iscrizione al nuovo albo *ex* articolo 106 del Testo unico bancario – TUB; gli accertamenti si sono focalizzati sui profili rilevanti

[10] Banca d'Italia, *Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia*, Roma, 29 maggio 2018.

del procedimento di iscrizione, l'adeguatezza organizzativa e la dotazione patrimoniale; le ispezioni hanno riguardato anche quattro società fiduciarie, con la verifica del rispetto della normativa antiriciclaggio. L'attività ispettiva è stata svolta in parte dalla Guardia di finanza in base al protocollo di intesa del 2007. La Banca d'Italia ha condotto – anche con un accertamento ispettivo – il quarto ciclo di valutazione sull'operato dell'Organismo per la gestione degli elenchi degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi – OAM.

Con riferimento alla tutela della clientela e, segnatamente alla vigilanza sulla correttezza e la trasparenza degli intermediari, nel corso del 2017 sono state effettuate 134 verifiche presso gli sportelli di 20 intermediari (di cui 19 banche) in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali e correttezza nei rapporti con la clientela. Le direzioni generali sono state oggetto di verifica, sia nell'ambito di ispezioni ad ampio spettro sia, in 6 casi, attraverso accertamenti mirati alla verifica del rispetto della normativa di trasparenza, anche abbinati a verifiche presso le dipendenze. Incontri con gli esponenti aziendali (45) e lettere di richiamo agli intermediari (150) hanno interessato 133 intermediari. Le principali criticità rilevate hanno riguardato la fase di redazione e consegna dell'informativa precontrattuale ai clienti, la coerenza tra condizioni applicate e pubblicizzate o contrattualizzate, l'applicazione delle norme sulla remunerazione degli affidamenti e degli sconfinamenti, l'esercizio del diritto di modifica unilaterale dei contratti e la chiarezza delle comunicazioni alla clientela. A seguito dei controlli e della rilevazione di addebiti impropri, gli intermediari hanno comunicato alla Banca d'Italia di aver restituito circa 108 milioni di euro.

Nel 2017 si è conclusa l'indagine ricognitiva sulla commercializzazione congiunta di polizze assicurative e finanziamenti ed è stata avviata una nuova campagna sul processo di produzione e distribuzione dei prodotti bancari al dettaglio che ha coinvolto sei intermediari. Per promuovere l'adozione di prassi corrette nelle relazioni con la clientela, nel 2017 sono state diffuse alle banche e agli intermediari finanziari apposite comunicazioni, riguardanti le modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali (*ius variandi*) e il trasferimento dei servizi di pagamento da un conto di pagamento a un altro (portabilità). Nel marzo 2018 sono stati pubblicati orientamenti di vigilanza in materia di finanziamenti contro cessione del quinto dello stipendio e della pensione. Infine, nell'ambito della collaborazione con l'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette nei settori creditizio e finanziario, sono stati rilasciati otto pareri su procedimenti istruttori.

Nel 2018, le ispezioni di vigilanza prudenziale presso banche significative italiane sono state 29, sei delle quali hanno riguardato la convalida dei modelli interni di misurazione dei rischi. Sono stati anche condotti otto accessi ispettivi su materie di competenza esclusiva della Banca d'Italia (antiriciclaggio, trasparenza e correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti). Sulle banche meno

significative sono state svolte 62 ispezioni prudenziali, di cui 46 da personale delle filiali, e sei accertamenti in materia di antiriciclaggio (Banca d'Italia, 2019). Per le banche meno significative gli accertamenti a spettro esteso hanno riguardato strategie e capacità reddituale, assetti di governo e organizzativi, rischi creditizi, finanziari e operativi, livelli di patrimonializzazione. Le ispezioni mirate su tali intermediari sono state 35 e prevalentemente relative al rischio di credito.

CONSOB

Come noto, l'agenzia europea ESMA esercita direttamente i poteri di supervisione e controllo (inclusi i poteri ispettivi) rispetto alle agenzie di rating e i repertori di dati (*Trade Repositories* – TRs). Sui restanti operatori è competente la CONSOB. A quest'ultimo riguardo, nel 2017 sono state avviate 18 verifiche ispettive e ne sono state concluse altrettante, di cui sette avviate nel 2016; a fine anno risultavano, pertanto, ancora in corso sette accertamenti. In un caso ci si è avvalsi nella fase di accesso della collaborazione del Nucleo speciale di Polizia valutaria della Guardia di finanza. La Banca d'Italia ha chiesto inoltre l'esecuzione di quattro ispezioni sulla base dei vigenti protocolli d'intesa.

Dei complessivi 18 accertamenti ispettivi avviati nel 2017, cinque hanno riguardato le regole di comportamento e trasparenza degli intermediari, mentre sette (di cui due svolti per conto della Banca d'Italia) hanno avuto ad oggetto l'applicazione dei presidi antiriciclaggio. In due casi, inoltre, le ispezioni sono state dirette ad accertare eventuali violazioni della disciplina in tema di informativa societaria, in un caso di quella relativa all'*equity crowdfunding* e in un caso del sistema di controllo di qualità di una società di revisione. Infine, due ispezioni sono state volte ad accertare profili di competenza istituzionale della Banca d'Italia in materia di intermediari su richiesta di quest'ultima.

Nell'ambito dell'indagine sul sistema di qualità di una società di revisione, è stata condotta un'ispezione congiunta con il Public company accounting oversight board (PCAOB) su una *audit firm* italiana che effettua la revisione legale di emittenti con titoli negoziati sui mercati statunitensi (CONSOB, 2018).

Nel 2018 sono stati avviati 21 accertamenti ispettivi, sei dei quali hanno riguardato le regole di comportamento e trasparenza degli intermediari, cinque la disciplina in tema di informazione societaria e uno la disciplina relativa all'*equity crowdfunding*. In due casi, le verifiche hanno avuto ad oggetto società di revisione, con riguardo rispettivamente alle modalità di svolgimento degli incarichi e al sistema di controllo della qualità; in tale ultimo caso si è trattato di un'ispezione su una società di revisione italiana condotta congiuntamente con un'Autorità estera. Due accertamenti, inoltre, hanno riguardato l'applicazione dei presidi antiriciclaggio da parte di intermediari e sono stati avviati su richiesta della Banca d'Italia. Delle rimanenti cinque ispezioni, infine, due sono state

dirette a verificare l'osservanza della normativa in tema di abusi di mercato e di infrastrutture di mercato (Regolamento (UE) n. 648/2012 – EMIR), mentre tre sono state volte ad accertare profili di competenza istituzionale della Banca d'Italia in materia di intermediari, su richiesta di quest'ultima (CONSOB, 2019).

7.3. *L'esercizio dell'*enforcement *a livello nazionale*

7.3.1. *ARERA*

L'ARERA, ai fini di un efficace svolgimento della propria attività di controllo presso gli operatori regolati, si è avvalsa nel 2017, in continuità con gli anni precedenti, della collaborazione di soggetti esterni nelle attività ispettive e nella verifica tecnica ed economica nei settori di competenza. L'Autorità ha, infatti, siglato un protocollo d'intesa con la Guardia di finanza, in base al quale è stato istituito un Nucleo speciale con lo scopo di coadiuvare l'Autorità nelle sue funzioni ispettive, svolgendo accertamenti nei confronti dei soggetti esercenti i servizi di pubblica utilità nei settori dell'energia elettrica e del gas[11]. Alla luce di tale accordo, le attività da svolgersi sono stabilite nell'ambito di un programma numerico annuale definito d'intesa tra l'Autorità ed il Comando reparti speciali della Guardia di finanza. Nel 2017, il Nucleo speciale per l'energia e il sistema idrico della Guardia di finanza ha effettuato 122 verifiche delle 124 complessive effettuate. L'Autorità si è anche servita della collaborazione di Innovhub stazioni sperimentali per l'industria (azienda interamente partecipata dalla Camera di commercio di Milano Monza Brianza e Lodi che svolge attività di ricerca applicata, consulenza tecnico-scientifica e *testing* industriale.), per l'effettuazione dei controlli tecnici della qualità del gas, realizzati tramite i prelievi a sorpresa del gas naturale sulle reti di distribuzione, secondo quanto previsto da un contratto rinnovato annualmente (61 controlli effettuati).

La relazione annuale dell'Autorità indica una collaborazione del Gestore dei servizi energetici – GSE (secondo quanto disposto dall'articolo 27 della legge 99/2009 recante misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico) per l'espletamento delle attività tecniche sottese all'accertamento e alla verifica dei costi a carico dei clienti, quali maggiorazioni e ulteriori componenti del prezzo finale dell'energia. Tuttavia, non risultano pubblicati da parte del GSE dati sull'attività svolta da quest'ultimo a tutela dei consumatori.

[11] Delibera n. 273/05 Approvazione del Protocollo di Intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e la Guardia di Finanza, pubblicata sul sito www.autorita.energia.it in data 19 dicembre 2005, GU n. 8, Suppl. Ordinario n. 7 del 11 gennaio 2006.

La Cassa per i servizi energetici e ambientali – CSEA ha coadiuvato l'ARERA con particolare riferimento alle verifiche svolte in materia di perequazione per le perdite nelle reti di distribuzione elettrica e in materia di agevolazioni a beneficio di imprese energivore.

Nell'anno 2017 sono state effettuate nel complesso 124 verifiche ispettive (aumentate rispetto alle 116 del 2016). Le verifiche svolte in collaborazione con il Nucleo speciale per l'energia e il sistema idrico della Guardia di finanza sono in aumento e vedono nell'annualità appena trascorsa l'impegno massimo degli ultimi cinque anni. Il numero di verifiche effettuate dal GSE sugli impianti incentivati ai sensi del provvedimento CIP6 per conto dell'Autorità si conferma ridotto e uguale a quello del 2016, in considerazione del progressivo esaurimento degli stessi.

Nel 2017 sono state effettuate verifiche ispettive in cinque nuovi campi d'indagine (in materia di impegni ripristinatori, perequazione delle perdite nella distribuzione elettrica, condizioni economiche di fornitura dei gas diversi dal naturale, sistema indennitario e sistema informativo integrato). È proseguito inoltre il consolidamento delle attività ispettive negli altri ambiti ritenuti prioritari ai fini di una adeguata copertura dei controlli rispetto alla platea degli operatori presenti e degli utenti serviti, con particolare attenzione alla qualità dei servizi elettrici e del gas, e agli aspetti tariffari nel settore idrico (ARERA, 2018).

Al momento della stesura del presente contributo, non risultano pubblicati i dati relativi al 2018.

7.3.2 *AGCOM*

Anche l'AGCOM ha esercitato le proprie funzioni ispettive e di controllo nelle diverse aree di competenza, in molti casi con il supporto del personale appartenente al Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria della Guardia di finanza e della Sezione di polizia postale e delle comunicazioni. Come nel caso dell'ARERA, l'AGCOM si avvale dei suddetti corpi di polizia per il concreto espletamento dell'attività ispettiva in diverse materie sulla base di un protocollo d'intesa. In particolare, il Nucleo speciale presso la Guardia di finanza si occupa della tutela del diritto d'autore in ambito radiofonico e televisivo; dei limiti di affollamento pubblicitario da parte delle emittenti radiotelevisive; del canone di concessione dovuto dalle imprese radiotelevisive; del contributo dovuto all'Autorità dagli operatori di settore; della tutela degli utenti nel settore delle comunicazioni elettroniche; della conformità alla normativa della programmazione diffusa dalle emittenti televisive; del registro programmi e tenuta registrazione trasmissioni; delle posizioni di controllo e di collegamento tra imprese richiedenti i contributi per l'editoria.

La Sezione di polizia postale, invece, si occupa del contrasto di reati quali, ad esempio, pedopornografia, cyberterrorismo, *hacking*. L'AGCOM ha svolto attività ispettive e di monitoraggio presso le sedi (anche presso le sedi delle società vigilate) tese a verificare la conforme applicazione delle norme in materia di servizi media audiovisivi e delle norme riguardanti l'erogazione dei servizi di telefonia e connettività dati da parte degli operatori di servizi di comunicazione. Ulteriori e mirate attività sono state volte a verificare la corretta gestione delle numerazioni in uso, il regolare svolgimento delle attività di call center, la conforme applicazione delle norme riguardanti i servizi di contatto e assistenza forniti agli utenti di telefonia fissa e mobile da parte degli operatori di comunicazione elettronica. L'attività ispettiva dell'Autorità è stata anche tesa a verificare il regolare e pieno esercizio del diritto di cronaca radiofonica e televisiva relativo agli eventi delle principali competizioni sportive e le modalità di accesso agli impianti sportivi da parte degli operatori della comunicazione. Tale attività si è svolta, in particolare, nell'ambito dei più noti tornei calcistici nazionali. Anche il settore dei servizi postali è stato oggetto delle attività ispettive finalizzate, tra l'altro, sia a controllare l'effettivo possesso dei titoli abilitativi da parte degli operatori postali, sia a verificare la corretta applicazione delle norme di settore poste a tutela dei diritti dei consumatori.

Con riguardo alle attività di verifica in ordine alla regolare applicazione degli obblighi normativi sussistenti in capo alle emittenti radio nazionali e locali in materia di versamento allo Stato del contributo/canone, l'Autorità ha svolto attività di acquisizione delle dichiarazioni annuali, cui è seguita la fase di approfondimento istruttorio e di verifica, anche di natura pre-sanzionatoria, sulla regolarità delle suddette comunicazioni. In particolare, a fronte dei dati relativi agli impianti di radiodiffusione sonora in modulazione di frequenza, pervenuti in via telematica e archiviati nel relativo catasto, è stato costituito un archivio composto dai soggetti esercenti l'attività di radiodiffusione, come tali tenuti alla corresponsione del canone di concessione e alla relativa comunicazione all'Autorità ai sensi del decreto ministeriale 23 ottobre 2000. I soggetti in questione, ai sensi della delibera 235/16/CONS, avrebbero dovuto effettuare la citata comunicazione in modalità telematica facendo confluire i dati relativi al pagamento del canone nel sistema telematico dell'Autorità. In esito alle verifiche incrociate tra i soggetti obbligati e quelli che avevano ottemperato all'obbligo, sono state inviate le relative comunicazioni di sollecito e diffida (AGCOM, 2018).

A livello regolamentare, sotto il profilo della tutela dei consumatori, il regolamento in materia di procedure sanzionatorie[12] consente all'AGCOM di svol-

[12] Allegato A alla delibera 581/15/CONS Testo del regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni.

gere sia d'ufficio sia sulla base delle denunce trasmesse dagli utenti attività di controllo e vigilanza sulle condotte degli operatori. L'Autorità può chiedere la cessazione di comportamenti lesivi degli interessi degli utenti e irrogare, in caso di accertate violazioni delle norme di settore a tutela dei consumatori e degli utenti, sanzioni pecuniarie nei confronti degli operatori responsabili. Merita, inoltre, di essere segnalato il nuovo regolamento sulle procedure per la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche, che ha sancito l'entrata in funzione della piattaforma telematica di gestione delle controversie *Conciliaweb*[13], volto ad agevolare l'accesso alla giustizia da parte degli utenti e a consentire una risoluzione rapida e non eccessivamente onerosa delle controversie contrattuali. Mediante tale piattaforma è possibile avviare e partecipare a un procedimento interamente telematico di conciliazione. A seconda del tipo di controversia si può accedere ad una procedura semplificata ovvero ordinaria. L'udienza di conciliazione avviene per via telematica invece che nella sede del CORECOM competente. Tale sistema appare senz'altro un passo in avanti rispetto all'esigenza di *responsiveness* della regolazione. Tuttavia, ove la conciliazione non vada a buon fine, il consumatore sarà costretto ad adire l'Autorità giudiziaria per far valere le proprie ragioni.

7.3.3 *ANAC*

Attività ispettiva in materia di contratti pubblici

Nel corso dell'anno 2017, l'ANAC ha proseguito l'attività di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, secondo quanto previsto dall'articolo 213 del nuovo Codice. In particolare, in seguito alla presentazione di segnalazioni sono stati avviati procedimenti istruttori diretti ad accertare l'effettiva sussistenza delle criticità prospettate dagli esponenti, sia rispetto alla fase di aggiudicazione sia con riferimento all'esecuzione del contratto. Diversi altri procedimenti istruttori sono stati avviati d'ufficio, sulla base di informative pervenute da organi di controllo o ad altre forme di denuncia da parte di soggetti interessati. Oltre che su specifici affidamenti disposti dalle singole stazioni appaltanti, sono state svolte indagini di carattere generale anche per particolari settori o per taluni vizi ricorrenti.

[13] Delibera n. 203/18/cons approvazione del regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche del 24 aprile 2018, integrata dalla delibera n. 339/18/cons regolamento applicativo sulle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche tramite la piattaforma conciliaweb, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, dell'accordo quadro del 20 novembre 2017 per l'esercizio delle funzioni delegate ai corecom del 12 luglio 2018.

Sono pervenute oltre 5.190 segnalazioni concernenti appalti di lavori, servizi e forniture, con un ulteriore incremento rispetto ai 4.372 del 2016, di cui:

- per il settore dei lavori, risultano pervenuti circa 1.700 esposti ed aperte 500 istruttorie;
- per il settore dei servizi e delle forniture, sono pervenute 3.490 segnalazioni con 585 istruttorie aperte.

Sotto il profilo procedurale, l'istruttoria può essere conclusa con una delibera approvata dal Consiglio ovvero, in gran parte dei casi, può essere definita direttamente dall'ufficio competente, nel caso in cui dall'esame della fattispecie non emergano dubbi interpretativi o la criticità evidenziata sia riconducibile a un precedente pronunciamento dell'Autorità. In tali ipotesi, comunque, l'ufficio provvede ad invitare la stazioni appaltanti al rispetto delle indicazioni fornite e all'adozione delle conseguenti azioni correttive. Per lo svolgimento dell'attività di vigilanza, inoltre, l'Autorità si avvale del potere ispettivo, che consiste in una pluralità di operazioni, finalizzate all'acquisizione di elementi conoscitivi utili per lo svolgimento delle proprie funzioni. Sotto il profilo dell'integrazione con l'attività di altre Autorità, vi è un'intera sezione del sito istituzionale dell'ANAC dedicata ai numerosi protocolli d'intesa stipulati con diverse Autorità locali e statali (ANAC, 2018).

Il regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 15 febbraio 2017, poi sostituito dal regolamento del 4 luglio 2018, ha delineato i procedimenti dell'ANAC concernenti l'esercizio dei poteri di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Per quanto riguarda l'attività ispettiva, sono state adottate e pubblicate sul sito istituzionale le linee guida per lo svolgimento delle Ispezioni. In materia di affidamenti di particolare interesse, l'Autorità è tenuta a svolgere attività di vigilanza collaborativa, previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, per supportarle nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara. A tal fine è stato adottato, il 28 giugno 2017, il regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici.

Nel 2018, l'Autorità ha condotto numerose ispezioni con la finalità di acquisire elementi conoscitivi utili per lo svolgimento delle proprie funzioni: per l'anno 2018 l'ANAC ha approvato un piano costituito da 38 ispezioni. A seguito dell'approvazione, da parte dell'Autorità, della direttiva annuale programmatica sull'attività di vigilanza, è stata elaborata una proposta di piano delle ispezioni. Gli interventi inseriti nel piano non hanno coinciso interamente con gli ambiti di analisi individuati dalla direttiva: la scelta è stata indirizzata verso le maggiori criticità in essa evidenziate in relazione alle tematiche di prevenzione della corruzione e obblighi di trasparenza, contratti pubblici di lavori e di servizi e forniture e, in ultimo, le ispezioni deliberate dall'Autorità (ANAC, 2019).

Attività ispettiva in materia di anticorruzione e trasparenza

L'ANAC è dotata di poteri ispettivi anche nell'ambito della vigilanza in materia di anticorruzione e trasparenza ed in materia di inconferibilità e incompatibilità. Con diversi regolamenti l'ANAC ha disciplinato, due tipologie di accertamenti ispettivi: le attività di accertamento ispettivo svolte sulla base del piano annuale delle ispezioni, propedeutiche all'avvio di successivi procedimenti di vigilanza e le attività ispettive che si inseriscono nell'ambito del procedimento di vigilanza in corso di svolgimento. In particolare, il regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 15 febbraio 2017, all'articolo 3, prevede che l'attività stessa si conformi agli indirizzi, alle prescrizioni e agli obiettivi indicati dal Presidente e dal Consiglio e contenuti in una direttiva programmatica annuale, approvata dal Consiglio ed elaborata anche alla luce delle disfunzioni riscontrate dagli uffici nel corso dell'attività dell'anno precedente. Sulla base della direttiva programmatica il Consiglio approva, altresì, il piano annuale delle ispezioni, da condurre secondo le modalità operative contenute nelle linee guida per lo svolgimento delle ispezioni (approvate dal Consiglio dell'Autorità il 21 febbraio 2018), anch'esse pubblicate sul sito istituzionale dell'ANAC. Tuttavia, oltre alle attività di vigilanza e ispettive oggetto della direttiva sull'attività di vigilanza, sono anche svolte indagini avviate su disposizione del Consiglio, in relazione a fattispecie specifiche che dovessero evidenziarsi nel corso dell'anno, anche al di fuori degli ambiti e dei criteri indicati dalla direttiva, a seguito di segnalazioni o esposti. Nel 2017 le ispezioni sono state effettuate prevalentemente sulla base del piano ispettivo. Come sopra evidenziato, al fine di ottimizzare l'efficacia degli accertamenti ispettivi, la norma prevede che l'ANAC si avvalga anche della collaborazione di altri organi dello Stato. Per tale ragione, in questi anni sono stati perfezionati protocolli d'intesa con la Guardia di finanza, la Ragioneria generale dello Stato e da ultimo con il Ministero della salute e l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

La direttiva programmatica e il conseguente piano ispettivo sono articolati in tre sezioni fondamentali. Nel contesto di ciascuna delle sezioni, la direttiva individua ambiti specifici di vigilanza, enucleati sulla base delle peculiari e più rilevanti criticità agli stessi afferenti, indicando per ciascuno i temi di indagine e gli obiettivi attesi che per l'anno 2017 sono i seguenti:

- vigilanza sulle misure anticorruzione, sugli obblighi di trasparenza, sulle inconferibilità e incompatibilità: adempimenti relativi al PNA e al PTPC; osservanza delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa; incompatibilità e inconferibilità nel conferimento di incarichi;
- vigilanza sui contratti pubblici: programmazione lavori, servizi e forniture; progettazione lavori, servizi e forniture (affidamenti esterni); affidamenti in deroga alle procedure ordinarie di affidamento; derogabilità

bandi tipo; requisiti di carattere speciale; servizi e forniture; suddivisione in lotti; affidamenti diretti; utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV); esecuzione dei contratti di servizi e forniture; proroghe; varianti; riserve/accordi bonari/transazioni; subappalti; avvalimento; clausole risolutive ed applicazione delle penali; partenariato pubblico privato;

- vigilanza sul sistema di qualificazione: cessioni e affitti fittizi di azienda o rami d'azienda spesso derivanti da più cessioni a cascata; utilizzo di certificati di esecuzione lavori (CEL) non sempre controllati nella parte relativa alle verifiche sulla esistenza dei lavori, emessi da privati al fine conseguire la qualificazione nel più ampio numero di categorie e/o in classifiche più elevate.

In linea generale, l'attività ispettiva dell'ANAC si basa sull'analisi del rischio individuata nei piani triennali di prevenzione della corruzione adottati da ciascuna amministrazione. Il *Piano nazionale anticorruzione* – PNA ha definito il rischio nel settore pubblico come «l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale dell'ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento»[14]. Su questa base, il documento ha imposto l'individuazione delle aree di rischio, allo scopo di selezionare i settori dove più di altri implementare le misure preventive. Rispetto a tali aree il piano triennale deve identificarne le caratteristiche, per poi puntualizzare le azioni utili a prevenire il rischio, stabilendo le priorità di intervento mediante la mappatura dei processi di competenza dell'ente[15]. L'allegato 1 del PNA 2013 ha definito l'analisi del rischio come la «valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio». Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico. I successivi aggiornamenti del PNA hanno fornito indicazioni metodologiche e specificato i contenuti delle diverse fasi del

[14] Cit. Allegato 1 (*Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione*) del *Piano nazionale anticorruzione* 2013 redatto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, Servizio Studi e Consulenza Trattamento del Personale, ai sensi della legge 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, p. 12.

[15] L'Allegato 5 del PNA schematizza alcuni criteri di valutazione del rischio dei diversi procedimenti come, ad esempio, la discrezionalità, l'impatto organizzativo, la rilevanza esterna, l'impatto economico, la complessità del processo, l'impatto reputazionale, la frazionabilità del processo e i controlli previsti. Per un commento al piano nazionale anticorruzione per quanto attiene all'analisi di rischio, si veda P. Cosmai, *La mappatura e la gestione del rischio per i p.t.p.c.,* in *Azienditalia - Il Personale*, 1, 2014, 13-

processo di gestione del rischio relative, in particolare, all'analisi del contesto, esterno e interno; all'identificazione degli eventi rischiosi; all'individuazione del livello di esposizione al rischio delle attività e dei relativi processi; al trattamento del rischio sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi e al monitoraggio dei piani triennali per la corruzione.

Per l'anno 2017, il piano ispettivo ha previsto controlli sui requisiti di carattere speciale, per cui sono stati selezionati: a) sei affidamenti a società di gestione e *in house* di maggiore importo; b) tre stazioni appaltanti che hanno mostrato maggiore tendenza alle gare deserte; c) quattro appalti con varianti e tre contratti di servizi e forniture in esecuzione; d) tre interventi in project *financing* e un contenzioso. Oltre a questi specifici controlli, sono state condotte ispezioni in tema di: applicazione ed efficacia dei PTPC e sulla osservanza delle regole sulla trasparenza e sulla qualificazione delle imprese esecutrici di lavori, per un totale di 35 ispezioni così ripartite: 17 interventi da parte di ANAC, di cui dieci congiunti con la Guardia di finanza; 14 a carico della sola Guardia di finanza e quattro interventi sono stati delegati agli ispettori dei Servizi ispettivi di finanza pubblica. Oltre all'effettuazione delle attività contemplate nel piano ispettivo sono state effettuate, nel periodo considerato, anche tre ulteriori ispezioni, nell'ambito del protocollo d'intesa tra l'ANAC, Ministero della salute e Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali sulla corretta e completa implementazione, da parte delle aziende sanitarie e degli enti assimilati del servizio sanitario nazionale, delle raccomandazioni e degli indirizzi per la predisposizione e attuazione dei piani di prevenzione della corruzione contenuti nella sezione *Sanità* dell'*Aggiornamento al PNA* e nel PNA.

Nel 2018 si sono concluse le vigilanze di cui al *Piano ispettivo 2017*. Si è registrato un aumento del numero di procedimenti conclusi con atti di raccomandazione, rispetto al numero dei procedimenti che hanno dato luogo a diffide, provvedimenti d'ordine e sanzioni. L'attività di monitoraggio condotta nel corso del 2018 ha portato alla verifica dell'adeguamento da parte delle amministrazioni vigilate alle raccomandazioni formulate dall'Autorità; su 15 amministrazioni interessate da attività di vigilanza, è risultato che 12 si sono autonomamente adeguate alle indicazioni dell'Autorità, senza necessità di avviare specifica contestazione del mancato adeguamento; per le rimanenti, il mancato adeguamento ha comportato l'avvio di un procedimento per l'emanazione di un provvedimento d'ordine, che si è concluso con il recepimento di quanto indicato nell'atto di diffida, senza dover addivenire all'emanazione di un provvedimento d'ordine. Quanto sopra ha confermato un dato già rilevato nell'attività di vigilanza espletata negli anni precedenti, consistente nell'efficacia dell'azione di vigilanza in materia di anticorruzione condotta dall'ANAC, che ha privilegiato la tutela dell'interesse pubblico violato rispetto alla mera repressione delle eventuali in-

frazioni rilevate. L'adeguamento spontaneo delle amministrazioni ha dimostrato, in questo settore, la capacità sollecitativa della raccomandazione ed ha confermato che il sostegno e il supporto alle amministrazioni vigilate ha contribuito efficacemente ad arginare il rischio corruzione e per il recepimento di quanto indicato a livello generale nei PNA. Nel corso del 2018, in 42 casi di PTPC risultati carenti in qualche misura di prevenzione della corruzione, l'Autorità ha definito i relativi procedimenti di vigilanza con altrettante raccomandazioni, il cui monitoraggio sarà condotto nel corso del 2019.

7.3.4 *ART*

L'articolo 37, comma 3, lettera E conferisce all'ART il potere di svolgere ispezioni, anche avvalendosi di altri organi dello Stato, nonché di apporre sigilli, nei confronti di tutte le infrastrutture di trasporto. Nel caso in cui il destinatario fornisca informazioni inesatte, fuorvianti, incomplete o fuori termine, può essere comminata una sanzione fino all'1% del fatturato. L'attività di controllo è dettagliatamente disciplinata dal regolamento concernente le procedure per lo svolgimento delle attività ispettive dell'Autorità (*Allegato A* alla delibera 11/2017 del 25 gennaio 2017). Il quinto rapporto annuale al Parlamento sull'attività svolta dall'ART nel periodo compreso tra il 1° luglio 2017 e il 31 maggio 2018 e il sesto rapporto sull'attività svolta fino al giugno 2019 descrivono una vasta attività di controllo sugli operatori del settore dei trasporti (aerei, ferroviari, su strada e portuali), prevalentemente su impulso di parte, riferita in gran parte alle condizioni di accesso alle infrastrutture.

Sul piano della collaborazione istituzionale, l'Autorità collabora con le Capitanerie di porto afferenti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con la Polizia ferroviaria, con le quali è in corso il negoziato per la conclusione di appositi protocolli di intesa. È stato stipulato un protocollo d'intesa con la Guardia di finanza, in particolare in vista dello svolgimento di attività ispettive, e con l'AGCM.

7.3.5 *COVIP*

A seguito dell'attribuzione alla COVIP del controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti previdenziali di diritto privato di cui ai decreti legislativi 509/1994 e 103/1996 – ai sensi dell'articolo 14 del Decreto legge 98/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge 111/2011 – è prevista l'attività ispettiva anche nei confronti di tali enti, avuto specifico riguardo ai predetti ambiti di competenza.

Le forme pensionistiche da assoggettare a verifica e gli specifici aspetti da approfondire sono individuati attraverso una programmazione annuale. Nell'am-

bito della programmazione annuale dell'attività ispettiva, l'individuazione dei soggetti da ispezionare avviene sulla base di due distinti criteri. Il primo criterio ha carattere oggettivo ed è rappresentato dalla dimensione patrimoniale delle forme previdenziali. Come indicato nella relazione annuale, alla fine del 2017 sono 38 (36 nel 2016) le forme pensionistiche con più di un miliardo di risorse accumulate; esse comprendono 14 fondi negoziali, cinque fondi aperti, sei PIP e 13 fondi preesistenti, concentrando nell'insieme 103 miliardi di euro (93,4 nel 2016), pari al 66% del totale delle risorse (65% nel 2016). Il secondo criterio si basa sugli elementi acquisiti sia in sede di vigilanza documentale sia attraverso le segnalazioni, al fine di verificare eventuali situazioni di criticità e/o per particolari esigenze ricognitive. Gli accertamenti ispettivi possono inoltre risultare differenziati sotto il profilo dell'ampiezza degli ambiti di approfondimento; infatti possono essere finalizzati a verificare il funzionamento complessivo del soggetto vigilato, oppure specifiche aree di attività comprendendo particolari profili di rischio, o focalizzando solo questi ultimi, oppure, ancora, prendendo in considerazione lo stato di realizzazione di misure correttive richieste tramite precedenti interventi di vigilanza. Le informazioni acquisite durante gli accertamenti sono raccolte in un database e sistematizzate per aree di criticità.

Nella prima parte del 2017 sono stati conclusi otto accertamenti ispettivi avviati nel 2016. Sulla base del *Piano annuale per il 2017*, sono stati effettuati 13 accertamenti ispettivi, riguardanti forme pensionistiche complementari ed enti previdenziali privati di base. Si registra, dunque, una diminuzione rispetto alle 16 ispezioni del 2016. Nel 2018 sono stati conclusi sette accertamenti ispettivi avviati negli ultimi mesi del 2017, riferiti a sette forme pensionistiche complementari e a due enti previdenziali di base di diritto privato. Successivamente, sono stati eseguiti, sulla base del *Piano annuale per il 2018*, 12 accertamenti ispettivi, riguardanti 16 forme pensionistiche complementari (alcuni di questi accertamenti sono stati conclusi nei primi mesi del 2019).

7.3.6 *Garante Privacy*

Anche l'attività ispettiva dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali è organizzata sulla base del principio della programmazione: con apposite delibere, l'Autorità individua gli ambiti del controllo e gli obiettivi numerici da conseguire. Le linee generali della programmazione dell'attività ispettiva sono pubblicate con cadenza periodica sul sito web del Garante. Ad esempio, nel periodo da luglio a dicembre 2018, l'attività ispettiva è stata indirizzata ad accertamenti in riferimento a profili di interesse generale per categorie di interessati nell'ambito di: trattamenti di dati effettuati da società/enti che gestiscono banche dati di rilevanti dimensioni; trattamenti di dati personali effettuati presso istituti di credito

relativamente alla legittimità della consultazione e del successivo utilizzo di dati da parte di soggetti aventi diritto, anche in riferimento al tracciamento degli accessi e a correlate misure di protezione e trattamenti di dati personali effettuati da società per attività di telemarketing; a controlli nei confronti di soggetti, pubblici o privati, appartenenti a categorie omogenee sui presupposti di liceità del trattamento e alle condizioni per il consenso qualora il trattamento sia basato su tale presupposto, sul rispetto dell'obbligo di informativa nonché sulla durata della conservazione dei dati. Ciò, prestando anche specifica attenzione a profili sostanziali del trattamento che spiegano significativi effetti sugli interessati[16].

Nel corso del 2017 sono state effettuate complessivamente 275 ispezioni. Gli accertamenti, svolti anche con il contributo delle Unità speciali della Guardia di finanza, Nucleo speciale privacy, hanno riguardato numerosi e delicati settori, sia nell'ambito pubblico che privato. Per quanto riguarda il settore privato le ispezioni si sono rivolte principalmente ai trattamenti di dati effettuati da società operanti nella *sharing economy*, da imprese di vendita a domicilio, da società che operano nel settore dell'intermediazione creditizia o nel recupero crediti, da società di selezione del personale o che offrono servizi di informazioni commerciali o svolgono attività di telemarketing (in particolare di quelle situate in Albania). Oggetto di accertamento è stato anche l'uso di sistemi di geolocalizzazione dei dipendenti da parte di imprese private. Per quanto riguarda il settore pubblico l'attività di verifica si è concentrata in particolare sulla gestione del "dossier sanitario" da parte di ASL e aziende ospedaliere e altri enti sanitari pubblici, sulle grandi banche dati pubbliche, sul sistema della fiscalità, con speciale riguardo alle misure di sicurezza e al sistema degli *audit*, sul sistema informativo dell'ISTAT, sul sistema pubblico di identità digitale SPID.

Nel 2018, il Garante ha effettuato 150 ispezioni, sulla base di programmi elaborati secondo linee di indirizzo stabilite dal Collegio con delibere di programmazione recanti gli ambiti del controllo e gli obiettivi numerici da conseguire. Le linee generali della programmazione dell'attività ispettiva sono state rese pubbliche attraverso il sito web del Garante (newsletter 28 febbraio 2018 n. 438, doc. web n. 7835687; newsletter 31 luglio 2018, n. 443, doc. web n. 9025406). Il programma relativo al 2018 ha previsto che l'attività ispettiva fosse indirizzata, in particolare, nei seguenti settori: trattamenti di dati personali effettuati da società/enti che gestiscono banche dati di rilevanti dimensioni; trattamenti di dati sanitari effettuati dalle aziende sanitarie locali, in relazione al trasferimento degli stessi in favore di terzi per il loro utilizzo a fini di ricerca; trattamenti di dati personali effettuati

[16] Deliberazione del 26 luglio 2018 - Attività ispettiva di iniziativa curata dall'Ufficio del Garante, anche per mezzo della Guardia di finanza, limitatamente al periodo luglio-dicembre 2018. Registro dei provvedimenti n. 437 del 26 luglio 2018.

presso istituti di credito relativamente alla legittimità della consultazione e del successivo utilizzo di dati da parte di soggetti aventi diritto, anche in riferimento al tracciamento degli accessi e a correlate misure di protezione; trattamenti di dati effettuati da società per attività di rating sul rischio e sulla solvibilità delle imprese; trattamenti di dati personali effettuati da società per attività di telemarketing in relazione alle numerose segnalazioni pervenute all'Autorità. Tale pianificazione consente di individuare anticipatamente e con criteri chiari i titolari dei trattamenti da sottoporre a controllo ed istituire i relativi procedimenti.

7.3.7 *IVASS*

Proseguendo il trend già evidenziato nel 2016 e in conformità con l'indirizzo del *Piano strategico 2015-17*, sono aumentate nel 2017 sotto il profilo quantitativo e qualitativo le ispezioni in base alla Direttiva Solvency II.

Su 27 ispezioni effettuate presso imprese di assicurazioni (una in più rispetto alle 26 del 2016), 19 hanno avuto a oggetto tematiche di primo e secondo pilastro della nuova normativa di solvibilità. Le aziende oggetto di ispezione sono state selezionate sulla base dei risultati del *Supervisory review process* di vigilanza e di indirizzi di copertura del sistema in un'ottica di integrazione e ottimizzazione delle attività *off* e *on site*. Gli accertamenti sono stati condotti sulla base degli standard metodologici previsti dalle linee guida ispettive, che focalizzano le indagini sui rischi e sull'efficacia dei presidi, attraverso un'analisi dei processi di governo e di gestione.

Nel 2018 sono stati avviati 29 accertamenti ispettivi presso imprese, di cui tre conclusi nei primi mesi del 2019, e si è portata a termine un'ispezione avviata a fine 2017. Tra le verifiche svolte sono compresi tre accertamenti in collaborazione con Autorità di supervisione estere, presso una succursale italiana di un'impresa con sede legale in un altro Stato UE e due imprese con sede legale in Svizzera. Anche nel 2018, le aziende oggetto di ispezione sono selezionate sulla base del *Supervisory Review Process* di vigilanza, che incorpora le evidenze del *Risk Assessment Framework*. Si tiene inoltre conto di criteri di copertura del sistema, in un'ottica di integrazione e di ottimizzazione delle attività off e on-site. Le ispezioni sono condotte secondo standard metodologici che focalizzano le indagini sui rischi e sull'efficacia dei presidi, attraverso un'analisi dei processi di governo e di gestione, in coerenza con la guida di vigilanza.

7.4. *Conclusioni*

L'analisi dell'attività di ispezione ed *enforcement* delle AI in Italia non permette di trarre conclusioni definitive sulla loro efficacia, ma indica comunque

direzioni di indagine per il futuro, e possibilità di miglioramento del sistema. In particolare, si possono individuare le seguenti criticità:

- l'uso di strumenti diversi dal controllo e dalla repressione per migliorare la *compliance* risulta insufficiente, e comunque non ha un carattere sistematico;
- la struttura delle attività di controllo tende a seguire la struttura e gli obiettivi imposti dalla legge istitutiva dell'AI, piuttosto che corrispondere ad un'analisi dei rischi per il mercato e delle priorità dei consumatori;
- nella maggior parte dei casi (salvo alcune eccezioni come, ad esempio, l'ANAC), non sembra ci sia una valutazione sistematica dei rischi, la quale servirebbe di base alla pianificazione delle attività di controllo;
- non sembra sussistere una conseguenzialità tra l'informazione ricevuta dai consumatori (feedback o complaints ecc.) e la pianificazione dell'attività di controllo.

A quest'ultimo riguardo, ad esempio, nel settore delle comunicazioni elettroniche, nonostante l'esistenza di meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie per risolvere i conflitti tra consumatori e operatori, non sembra esistere un sistema per "aggregare" i problemi segnalati dai consumatori (gestiti e "conciliati" da strutture specifiche al livello regionale) ed utilizzarli per informare l'attività di controllo. Ne deriva che le violazioni rilevate dai consumatori tendono a ripetersi da un anno all'altro, non essendoci una reale pressione per il cambiamento (mentre il costo, quantomeno in termini di tempo, per un consumatore che aspira ad una tutela è significativo). Il ripetersi di reclami identici tra consumatori, e le segnalazioni di problemi persistenti da parte dei media specializzati, suggeriscono che il lavoro di "consolidazione" e di dialogo strutturato con gli operatori non viene fatto dall'AGCOM sulla base dei reclami inoltrati dai consumatori alle strutture regionali. Una situazione simile si riscontra nel settore energetico, ove l'attività di ARERA sembra svolgersi senza tenere in adeguata considerazione l'esperienza "reale" del consumatore, mentre l'AI fa visibilmente sforzi molto seri per assicurarsi che gli operatori seguano la legge, per esempio rispetto alle tariffe.

Questa situazione contrasta con le "migliori pratiche" esposte in dottrina che dimostrano l'efficacia di un sistema di consolidazione dei reclami (anche senza potere regolatorio diretto, ma con la capacità di svolgere un dialogo ad alto livello con gli operatori, e di coinvolgere l'Autorità di regolazione ove necessario) (Hodges, 2012 e 2014).

Il recente dibattito politico sull'attività svolta dalla Banca d'Italia e sulle modalità di espletamento della propria funzione di *prudential regulation* in materia bancaria dimostra, in un ulteriore campo, la difficoltà dell'*enforcement* da parte

delle AI. Senza entrare nel dibattito politico o tecnico, conviene sottolineare che la difficoltà per la banca centrale di condurre un *enforcement* effettivo rispetto agli istituti finanziari è notevole, indipendentemente dallo Stato in cui si pone. Infatti, le misure più incisive sono generalmente molto difficili da adottare, data la resistenza sociale e politica di fronte al rischio di effetti negativi per le imprese o i risparmiatori.

Infine, sembra potersi affermare che l'*enforcement* da parte delle AI italiane presenta un problema simile all'*enforcement* in generale, vale a dire una concentrazione eccessiva sull'aspetto "repressivo" (sanzionatorio) e un'insufficiente attività di sostegno alla *compliance* tra informazione, educazione, cooperazione ecc. È stato ampiamente dimostrato in dottrina come l'approccio principalmente repressivo non sia in grado di ottenere miglioramenti significativi, ad esempio, rispetto alla concorrenza o ai diritti dei consumatori (Hodges, 2015).

Complessivamente, quindi, la considerazione dell'attività di ispezione ed *enforcement* (o di *regulatory delivery*) da parte delle AI suggerisce che è necessario l'avvio di una nuova fase di sviluppo per queste istituzioni – che miri a portare l'aspetto di *regulatory delivery* al livello raggiunto per il *regulatory design*. Indispensabile in questa nuova fase sarebbe un legame più stretto con i consumatori (cercando, ad esempio, di utilizzare reclami e segnalazioni dei consumatori a fini di programmazione dei controlli) e una collaborazione con gli operatori di settore per un miglioramento effettivo dell'esperienza del consumatore. Peraltro, visto il carattere spesso molto "cartaceo" dell'attuazione della tutela del consumatore in Italia, un tale cambiamento potrebbe essere supportato anche dagli operatori economici, poiché potrebbe avere come risultato anche una diminuzione degli oneri burocratici (cosiddetto *red tape*).

Capitolo ottavo

IL CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO DI STATO E DEI TAR ALLA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

Simona Morettini

Sommario: 8.1. Premessa. – 8.2. Il giudice amministrativo e gli strumenti di qualità della regolazione nelle AI. – 8.2.1. Il principio di legalità "procedimentale" a tutela delle garanzie partecipative. – 8.2.2. L'intensità del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche delle AI. – 8.3. Le funzioni consultive del Consiglio di Stato e l'interesse crescente per gli strumenti di qualità della regolazione. – 8.3.1. La necessità di una "attenta" e "vera" AIR. – 8.3.2. L'importanza della valutazione di impatto. – 8.3.3. Il nuovo regolamento AIR, VIR e consultazione. – 8.3.4. L'importanza dell'AIR e della VIR anche per i regolamenti di organizzazione. – 8.4. Conclusioni: una giustizia amministrativa sempre più a "servizio" della qualità della regolazione.

8.1. *Premessa*

Negli anni passati, sia i tribunali amministrativi regionali (TAR), sia il Consiglio di Stato (in funzione sia giurisdizionale che consultiva) sono stati chiamati più volte a verificare la correttezza delle consultazioni e, in qualche caso, anche delle AIR svolte dalle AI. Oltre che una forma di controllo sul corretto utilizzo degli strumenti di qualità della regolazione, tali contributi rappresentano un forte incentivo affinché le AI e, di riflesso, le altre amministrazioni statali facciano un utilizzo costante e sistematico di questi strumenti.

L'obiettivo del presente Capitolo è quello di verificare se le linee interpretative[1] elaborate dalla giurisprudenza e dal Consiglio di Stato nello svolgimento della funzione consultiva siano state confermate oppure se si siano definiti nuovi orientamenti.

A tal fine, nei paragrafi che seguono, sono commentati le sentenze del giudice amministrativo ed i pareri del Consiglio di Stato sul corretto utilizzo degli strumenti di *better regulation*, pubblicati nel corso del biennio 2017-2018, con l'intento di evidenziare novità, analogie e differenze rispetto al passato.

[1] Per la sintesi e le massime delle sentenze più rilevanti citate nel presente capitolo, si rinvia alla Sezione Focus Giurisprudenza del sito http://www.osservatorioair.it/giurisprudenza-sullair/giurisprudenza-italia. Per le precedenti edizioni dell'Annuario, si rinvia a Morettini (2016 e 2017) e Cappelletti (2014 e 2015).

8.2. *Il giudice amministrativo e gli strumenti di qualità della regolazione nelle AI*

Negli ultimi due anni, i TAR (Roma e Milano) ed il Consiglio di Stato hanno riconfermato gli orientamenti giurisprudenziali emersi fino a tutto il 2016 in tema di: a) tutela delle garanzie partecipative nei procedimenti regolatori delle AI; b) intensità del sindacato giurisdizionale in merito alle valutazioni tecniche condotte dalle stesse.

8.2.1. *Il principio di legalità "procedimentale" a tutela delle garanzie partecipative*

Con riferimento alle procedure di consultazione, fin dalle prime pronunce in materia[2], il giudice amministrativo ne ha sottolineato la centralità nel processo di regolazione delle AI, quale necessario strumento di ausilio del regolatore.

In particolare, è stato ribadito il duplice scopo della consultazione pubblica: consentire l'acquisizione degli elementi informativi per meglio determinare la misura di regolazione da adottare; garantire, a fronte della peculiare legittimazione istituzionale delle AI, le indispensabili garanzie partecipative e, conseguentemente, ridurre il deficit democratico che le caratterizza[3].

Per la giurisprudenza amministrativa, le *authorities* devono, dunque, garantire forme di partecipazione "rafforzate"[4] (per esempio, attraverso consultazioni pubbliche).

L'attività regolatoria posta in essere dalle AI senza il rispetto delle garanzie partecipative è stata, infatti, ritenuta viziata per violazione del principio di legalità "procedimentale"[5]. È stato, inoltre, chiarito che il documento sottoposto a consultazione è un atto endoprocedimentale, non direttamente impugnabile e sul quale i destinatari non possono vantare un legittimo affidamento[6]. Ciò nonostante, la consultazione non deve essere intesa come un mero passaggio procedimentale formale[7].

[2] Cfr. le sentenze TAR Lazio, Roma, Sez. I, nn. 5522, 5523, 5524 del 2007 e Consiglio di Stato n. 5026 del 2008.

[3] Cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. I, sentenze nn. 9981 e 9982 del 2014, con massime e commento consultabili alla pagina http://www.osservatorioair.it/giurisprudenza-sullair/giurisprudenza-italia/.

[4] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3051 del 2014.

[5] Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. III, nn. 2310, 2311, 2312 e 2313 del 2013. In senso conforme, si vedano anche le decisioni del Consiglio di Stato nn. 5105 del 2002, 2007 del 2006 e 1215 del 2010.

[6] Per un maggiore approfondimento, si veda Cappelletti (2013). Cfr. anche ordinanza TAR Lazio, Roma, Sez. I, n. 10020 del 2014.

[7] Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, n. 1164 del 2014. In senso conforme, TAR Lombar-

A tal fine, a partire dal 2014[8], sia il Consiglio di Stato che i TAR hanno iniziato a valutare anche le modalità con cui le consultazioni pubbliche erano state condotte e il concreto utilizzo da parte delle AI delle informazioni raccolte nel corso delle stesse.

Nel 2015[9], oltre a confermare i suddetti principi generali, il Consiglio di Stato ha inoltre chiarito che, nell'esercizio dell'attività di regolazione delle AI, il mancato rispetto delle richiamate garanzie partecipative determina *ex se* l'illegittimità dell'atto regolatorio finale (tranne i casi di accertate e documentate situazioni di estrema urgenza), senza che sia possibile per l'Autorità invocare a sua difesa una sorta di giudizio *ex post* di carattere controfattuale. Il rispetto della legalità in senso procedimentale non ammette, infatti, in sede giudiziale una verifica di prognosi postuma circa gli esiti che la partecipazione degli *stakeholders* avrebbe prodotto laddove fosse stata correttamente svolta dall'AI.

Anche nel biennio 2017-2018, il giudice amministrativo è tornato a sindacare il corretto utilizzo della consultazione pubblica nell'ambito di un procedimento regolatorio.

In una pronuncia relativa ad una eccepita illegittimità di un intervento regolatorio dell'AGCOM disposto in assenza di una chiara previsione normativa, il TAR Lazio, Roma (Sez. III, sentenza n. 3261 del 22 marzo 2018) ha ribadito il noto principio giurisprudenziale[10], secondo cui «con riferimento ai poteri di regolazione spettanti alle AI, lo stesso principio di legalità possa avere carattere meno intenso, in ragione dell'esigenza di assicurare, in contesti caratterizzati da un elevato tecnicismo, un intervento celere ed efficace» da parte dell'Autorità di controllo. Ad avviso del TAR, infatti, in simili contesti, la predeterminazione rigorosa dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte del legislatore comporterebbe un pregiudizio alla finalità pubblica per la quale il potere è attribuito. Tuttavia, come puntualizzato dal giudice amministrativo, in questi casi, «la dequotazione del principio di legalità sostanziale, giustificata dalla valorizzazione degli scopi pubblici da perseguire, impone il rafforzamento del principio di legalità procedimentale il quale si sostanzia, tra l'altro, nella previsione di più incisive forme di partecipazione degli operatori del settore, nell'ambito del procedimento di formazione degli atti regolamentari».

dia, Milano, Sez. II, nn. 1245, 1246 e 1269 del 2014.

[8] In questo senso, cfr. TAR Lazio, Roma, nn. 9981 e 9982 del 2014 e le sentenze del TAR Lombardia, Milano, nn. 1245 e 1246 del 2014.

[9] In questo senso, cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1532 del 2015 e le sentenze del TAR Lombardia, Milano, nn. 509, 593, 594 e 1895 del 2015.

[10] Principio già espresso da Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2182 del 2016.

8.2.2. *L'intensità del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecniche delle AI*

Per quanto concerne la verifica della corretta elaborazione della relazione AIR, il giudice amministrativo ha condotto finora un controllo più limitato e incidentale.

In generale, al riguardo, si è formata una giurisprudenza costante secondo la quale l'AIR rappresenta sicuramente uno strumento utile per motivare le scelte regolatorie adottate attraverso una serie di dati empirici e quantitativi. Tuttavia, tale relazione è un documento con valutazioni tecniche effettuate dall'AI e, per tale ragione, può essere sottoposta al sindacato giurisdizionale solo nel caso in cui vi sia un contrasto con il principio di ragionevolezza tecnica[11]. Inoltre, là dove sia stata contestata la mancanza di AIR, il giudice ha riaffermato la natura discrezionale di tale analisi, il cui mancato espletamento non si tramuta in un diverso e autonomo vizio dell'atto[12]. In questa prospettiva, ad avviso della giurisprudenza amministrativa, qualora l'istruttoria condotta dalla AI sia adeguata, il non aver espletato l'AIR non inficia il provvedimento finale. L'analisi d'impatto della regolazione rappresenta, infatti, uno dei tanti possibili strumenti a supporto della discrezionalità del regolatore e non un ulteriore e obbligatorio adempimento procedurale da svolgere al solo scopo di evitare l'illegittimità del provvedimento[13].

L'AIR non è ritenuto, dunque, un passaggio obbligatorio dell'iter procedurale, ma è soltanto uno strumento utile per perfezionare l'istruttoria tecnica. Tale interpretazione potrebbe supportare la persistente assenza di un uso diffuso dell'AIR, non solo da parte delle AI.

Relativamente al biennio 2017-2018 non si riscontrano sentenze in cui il giudice amministrativo sia stato chiamato a sindacare specificatamente il mancato utilizzo e/o la non corretta redazione della relazione AIR da parte delle AI.

Ciò nonostante, è interessante segnalare alcune pronunce del TAR Roma (Sez. I, n. 4754 del 20.4.17 e n. 11002 del 14.11.2018), che, in linea con la giurisprudenza degli anni precedenti[14], fanno emergere una significativa e tendenziale evoluzione verso un tipo di sindacato *intrinseco e forte* rispetto all'orienta-

[11] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2521 del 2012. In senso conforme, *id.*, Sez. VI, n. 6153 del 2014.

[12] Cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. III *ter*, n. 13198 del 2006, il primo caso in cui un soggetto è ricorso al TAR lamentandosi della mancanza dell'AIR e il giudice ha affermato la natura discrezionale di tale analisi, la cui assenza non comporta l'illegittimità del provvedimento. In senso conforme, TAR Lombardia, Milano, Sez. III, n. 2186 del 2013.

[13] Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, n. 1729 del 2014.

[14] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2888 del 2015 e TAR Lazio Roma, Sez. II, n. 11991 del 2015.

mento iniziale, che limitava al cosiddetto *sindacato estrinseco debole* il controllo dei giudici sulle valutazioni tecniche delle AI.

Ad avviso del TAR, anche in presenza di una discrezionalità tecnica, il giudice amministrativo è chiamato comunque ad operare un sindacato estrinseco sulla correttezza logica dell'operato dell'Autorità, al fine di verificare l'iter ricostruttivo da questa seguito nell'analisi della norma e della sua applicabilità ai fatti concreti, con riguardo allo specifico contesto giuridico ed economico.

Solo quando i profili tecnici coinvolgano valutazioni e apprezzamenti che presentano un oggettivo margine di opinabilità, il sindacato giudiziale è limitato – oltre che ad un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato – alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo invece il giudice sostituire il proprio apprezzamento (opinabile) a quello – altrettanto opinabile –dell'Autorità ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini.

Ciò sta a significare che quelli del giudice amministrativo possono assimilarsi a "pieni poteri", perché consentono un sindacato giurisdizionale teso alla verifica diretta dei fatti e dei profili tecnici posti a fondamento del provvedimento impugnato.

Il sindacato del giudice amministrativo è, quindi, "pieno" e particolarmente penetrante e può estendersi sino al controllo dell'analisi (economica o di altro tipo) compiuta dall'Autorità. Ciò sta a significare che il giudice amministrativo potrebbe, laddove chiamato a valutare la legittimità del provvedimento regolatorio finale, mettere in discussione anche la ragionevolezza e congruità della relativa scheda AIR, arrivando a sindacare anche i dati ed i contenuti ivi riportati, seppur nei limiti sopra riportati[15].

Superata, quindi, la tradizionale distinzione tra *forte* o *debole*, l'attenzione della giurisprudenza è posta unicamente sulla ricerca di un sindacato comune a livello europeo, in cui, in virtù del principio di effettività della tutela giurisdizionale, spetti al giudice verificare — senza alcuna limitazione — se il potere attribuito all'Autorità sia stato correttamente esercitato.

Tale orientamento giurisprudenziale esclude limiti alla tutela giurisdizionale dei soggetti interessati dall'attività delle AI e individua quale unica preclusione l'impossibilità per il giudice di esercitare direttamente il potere rimesso dal legislatore all'Autorità.

La non estensione al merito del sindacato giurisdizionale implica, infatti, che il giudice non possa sostituire con un proprio provvedimento quello adottato

[15] Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, n. 1729 del 2014.

dall'Autorità, ma non che il sindacato sia limitato ai profili giuridico-formali dell'atto amministrativo, restandone esclusa ogni eventuale verifica dei presupposti di fatto.

La pienezza della tutela giurisdizionale necessariamente comporta che anche le eventuali contestazioni in punto di fatto debbano esser risolte dal giudice, quando da tali contestazioni dipenda la legittimità del provvedimento amministrativo che ha inciso su posizioni individuali.

L'esercizio della discrezionalità tecnica, non essendo espressione di un potere di supremazia della pubblica amministrazione, non è di per sé solo idoneo a determinare l'affievolimento dei diritti soggettivi di coloro che dal provvedimento amministrativo siano eventualmente pregiudicati. Non può perciò sostenersi che chi lamenti la lesione del proprio diritto, a causa del cattivo esercizio della discrezionalità tecnica, non possa chiederne l'accertamento al giudice, il quale non potrà quindi esimersi dal verificare se le regole della buona tecnica siano state o meno violate dall'amministrazione. Ne fornisce evidente conferma il fatto stesso che il giudice amministrativo disponga oggi di ampi mezzi istruttori, ivi compreso lo strumento della consulenza tecnica.

Se quanto appena detto è vero, in via generale, ancor più lo è nel caso particolare del sindacato sui provvedimenti delle cosiddette Autorità amministrative indipendenti, trattandosi di Autorità cui proprio in ragione della loro specifica competenza tecnica, oltre che del carattere oggettivo e neutrale delle loro funzioni, sono stati affidati dal legislatore compiti di vigilanza ed accertamento nei settori di rispettiva competenza (compiti da esplicare attraverso procedimenti amministrativi connotati da particolari garanzie per i controinteressati). È fuori discussione quindi che anche gli atti di tali Autorità siano soggetti al sindacato giurisdizionale, ed è agevole comprendere la ragione per la quale il legislatore abbia fatto ricorso per le AI alla giurisdizione esclusiva, così da unificare la tutela dei diritti e degli interessi legittimi che non sempre sarebbe stato altrimenti agevole distinguere (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II n. 4427 del 11.04.2017).

8.3. *Le funzioni consultive del Consiglio di Stato e l'interesse crescente per gli strumenti di qualità della regolazione*

Come è noto, il Consiglio di Stato esprime pareri sugli atti normativi del Governo. Ai sensi dell'articolo 14 della legge 246/2005[16], gli schemi di tali atti

[16] In particolare, l'articolo 14 della legge 246/2005 dispone che: "1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul

devono essere sottoposti ad analisi di impatto della regolamentazione e corredati di apposita relazione AIR. Di conseguenza, anche i pareri resi dal Consiglio di Stato sugli atti normativi del Governo rappresentano – o meglio potrebbero rappresentare – una forma di controllo sul corretto utilizzo degli strumenti di qualità della regolazione/legislazione.

Negli anni passati, tuttavia, il Consiglio di Stato si è limitato ad evidenziare, dal punto di vista meramente "formale", la presenza della relazione AIR a corredo dei provvedimenti esaminati, senza pronunciarsi in merito al contenuto della stessa ed avvalersi delle informazioni e dei dati ivi riportati. Nella quasi totalità dei pareri, l'AIR non assumeva, quindi, alcuna autonoma rilevanza, essendo considerata quale mero passaggio procedurale, la cui mancanza o incompletezza non inficiava l'iter di approvazione di un atto normativo dell'esecutivo.

Solamente nel 2015 si è iniziato a registrare un aumento dei pareri cosiddetti *interlocutori*[17], ovvero dei casi in cui la Sezione consultiva non si limitava più a riscontrare l'assenza dell'AIR ma rimetteva all'amministrazione l'onere di tale adempimento, sospendendo l'emissione del parere in attesa della trasmissione della suddetta analisi. In tali casi, la relazione AIR è stata effettivamente trasmessa in tempi brevi dai rispettivi ministeri, come richiesto dal Consiglio di Stato, che, però, una volta ricevuta l'analisi di impatto, ha espresso parere positivo sullo schema in esame senza pronunciarsi sul contenuto dell'AIR e non incentivando le amministrazioni a migliorare le procedure di analisi di impatto, lasciando così tali decisioni alla mera sensibilità istituzionale del singolo legislatore/regolatore.

Fino a tutto il 2015, quindi, l'obbligo per le amministrazioni statali di adeguarsi alle prescrizioni sull'AIR sembrava rimanere un mero passaggio procedurale, la cui mancanza poteva al limite sospendere l'emissione del parere da parte del Consiglio di Stato e, quindi, rallentare l'iter di approvazione di un atto normativo del Governo. Il Consiglio di Stato non sembrava, dunque, ancora considerare il documento riportante gli esiti dell'analisi d'impatto come un più ampio e approfondito strumento di supporto analitico esplicativo del provvedimento normativo, dal quale poter attingere informazioni e dati utili ai fini del parere.

La vera novità si registra nel 2016, dapprima con i pareri resi dal Consiglio di Stato sulla riforma della pubblica amministrazione disposta dalla cosiddetta *legge Madia* e, successivamente, con quelli resi sui primi atti attuativi del Codice

funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. 2. L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo. 3. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8".

[17] Cfr. pareri Consiglio di Stato nn. 713, 1040, 1332, 1945 e 2764 del 2015.

dei contratti pubblici[18]. Si può affermare che le suddette riforme hanno costituito l'occasione per una vera e propria "autoriforma" delle funzioni consultive del Consiglio di Stato; una funzione consultiva che si sta dimostrando al passo con i tempi e di rinnovata utilità.Per entrambe le riforme, si è confermata l'efficacia del modello delle "commissioni speciali". Tale metodo ha permesso infatti di abbinare alle competenze della sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato le esperienze provenienti da colleghi delle sezioni giurisdizionali.

A partire quindi dal 2016 ed ancor più nel corso del biennio 2017-2018, il Consiglio di Stato ha iniziato a pronunciarsi regolarmente sull'AIR, sulla VIR e soprattutto sulla idoneità delle norme giuridiche a perseguire in concreto gli interessi pubblici prefissati dalla legge di riforma (sulla base del cosiddetto *requisito della fattibilità*). Nella valutazione delle riforme sottoposte al loro esame, le commissioni speciali hanno così posto un'attenzione inedita e sempre maggiore alla fase di attuazione ed al tema della cosiddetta *manutenzione normativa*, con riferimento non solo all'adozione dei provvedimenti attuativi, ma anche al loro effettivo funzionamento. In altre parole, l'esame ha riguardato i profili della "utilità in concreto" delle riforme proposte e non soltanto la loro "conformità in astratto" alle fonti sovraordinate.

Nei suoi pareri, il Consiglio di Stato non si è più quindi limitato a riscontrare, dal punto di vista meramente formale, l'utilizzo, o il mancato utilizzo, degli strumenti di qualità della regolazione, ma ha cercato di indirizzare le amministrazioni a un ricorso più virtuoso a tali strumenti.

Di seguito, si analizzano i pareri più rilevanti pubblicati nell'ultimo biennio.

8.3.1. *La necessità di una "attenta" e "vera" AIR*

Nel biennio 2017-2018, il massimo giudice amministrativo prosegue sulla linea di valutare nella sua attività consultiva anche le modalità con le quali sono state realizzate l'AIR e le procedure di consultazione.

In particolare, in materia di appalti pubblici, fin dai primi pareri resi sui provvedimenti attuativi del Codice[19], la Commissione speciale del Consiglio di Stato, appositamente istituita a tal fine, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una "attenta" e "vera" analisi di impatto della regolazione.

Anche nel parere sul regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali (Consiglio di Stato, Commissione speciale, 30 gennaio 2017, n. 263), la Commissione riscontra l'inadeguatezza dell'AIR trasmessa

[18] In particolare, nel 2016 vi sono state 28 commissioni speciali: 17 sulla legge 124/2015 (cosiddetta *riforma Madia*) e 11 in materia di contratti pubblici.

[19] Per un'analisi dei pareri resi dal Consiglio di Stato sui provvedimenti attuati del nuovo Codice Appalti, si veda Morettini (2017).

dal Ministero dei beni culturali proprio nella parte relativa alla indicazione dei dati del fenomeno da regolare (premessa, invece, indispensabile per la concreta valutazione dell'impatto atteso della regolazione interessata), giudicandola carente sotto diversi profili.

Innanzitutto, non è stata condotta una valutazione degli oneri amministrativi presenti nella disciplina preesistente e, soprattutto, non vi è stato alcun tentativo di ridurli attraverso il regolamento in esame, pur essendo la semplificazione, come è noto, uno dei principi del Codice appalti. Ad avviso del Consiglio di Stato, infatti, anche la scelta di "non semplificare" avrebbe dovuto essere adeguatamente motivata nell'AIR con specifico riferimento alle esigenze di interesse pubblico che impongono la conservazione degli oneri amministrativi esistenti. La relazione AIR si presenta inoltre lacunosa ed inadeguata rispetto sia alla fase attuativa della nuova normativa, sia a quella di monitoraggio (entrambe di rilevanza cruciale). Ad avviso della Commissione speciale è necessaria, infatti, un'azione di costante monitoraggio del funzionamento delle norme, volta a verificarne l'idoneità a perseguire in concreto gli obiettivi fissati dalla legge. In particolare, secondo il Consiglio di Stato, una verifica di impatto successiva all'entrata in vigore delle nuove norme (VIR) risulta indispensabile per due ragioni:

a. da un lato, per verificare se la riforma ha effettivamente raggiunto gli obiettivi attesi ed ha davvero migliorato l'attività di cittadini e imprese;
b. dall'altro, per predisporre su una base istruttoria seria e 'quantitativamente informata' i più efficaci interventi integrativi, correttivi o di chiarimento anche per prevenire il possibile contenzioso.

Nel caso di specie, la relazione AIR prevede che il monitoraggio, ai fini della VIR, consideri principalmente i seguenti indicatori: il numero delle schede tecniche allegate ai singoli progetti approvati dai sovrintendenti; il numero delle attestazioni di buon esito dei lavori da parte dei sovrintendenti. Ad avviso del Consiglio di Stato, tali indicatori non appaiono del tutto adeguati: risulta, in particolare, insufficiente utilizzare, come indicatore VIR (senza avere compiuto alcuna analisi quantitativa a monte), il numero delle schede tecniche allegate ai singoli progetti e approvate dai sovrintendenti (al più, il dato in esame costituisce un indicatore di oneri amministrativi).

Sarebbe opportuno, infine, stabilire già in sede di AIR con maggiore dettaglio le modalità ed i tempi della successiva attività di monitoraggio.

Sulla base di tali osservazioni, pur rilasciando parere favorevole, il Consiglio di Stato raccomanda al Ministero dei beni culturali di integrare sia l'AIR sia la VIR e soprattutto di prenderne atto nell'articolato del nuovo regolamento, introducendo una semplificazione della disciplina ed un sistema di effettivo monitoraggio del buon funzionamento della riforma.

8.3.2. *L'importanza della valutazione di impatto*

Oltre che sull'AIR, nei suoi pareri il Consiglio di Stato richiama l'attenzione sulla necessità di una attenta ed esaustiva VIR, per identificare (e subito ridurre) eventuali difficoltà di comprensione/interpretazione delle nuove norme da parte di tutti i destinatari, nonché per prevenire il possibile contenzioso.

Nel parere (Consiglio di Stato, Commissione speciale, 30 marzo 2017, n. 782) sul decreto correttivo del nuovo codice dei contratti pubblici, la Commissione speciale ha evidenziato il ruolo essenziale dei decreti "integrativi e correttivi". Con essi, infatti, si può (e si deve) intervenire, da un lato, per garantire la "qualità formale" del testo (attraverso l'eliminazione di illegittimità, refusi, difetti di coordinamento, errori tecnici, illogicità, contraddizioni); dall'altro – e forse soprattutto – per apportare le correzioni e le integrazioni che l'applicazione pratica renda opportune, se non indispensabili, per il buon funzionamento della riforma.

Non a caso, già con il primo parere al Codice dei contratti pubblici (1° aprile 2016, n. 855), il Consiglio di Stato aveva avuto modo di affermare che un'attività diversa, ma non meno importante di quella attuativa, è l'attività di monitoraggio e di valutazione *ex post* dell'impatto della regolazione, anche «quale punto di partenza essenziale per i successivi interventi correttivi e di *fine tuning* della riforma».

Tornando allo schema di correttivo in esame, la Commissione Speciale giudica la scheda VIR trasmessa del tutto carente, generica e lacunosa.

Essa, infatti, nella Sezione dedicata appunto alle criticità, si limita a dare genericamente atto dello svolgimento di un'indagine conoscitiva parlamentare e della ricognizione, da parte della Cabina di regia, dello stato di attuazione del codice, attraverso una consultazione rivolta ai RUP delle stazioni appaltanti. Nel descrivere i risultati acquisiti tramite questi strumenti di conoscenza, la VIR si presenta lacunosa: infatti, si limita solo ad indicare, in modo spesso generico, i macro-istituti o i macro-settori rispetto ai quali sarebbero state segnalate criticità, senza, tuttavia, spiegare in alcun modo il legame funzionale esistente tra i risultati delle indagini svolte e le modifiche introdotte con il correttivo. In molti casi, non è dato, così, comprendere la giustificazione delle misure correttive introdotte rispetto alle concrete esigenze emerse nella prassi applicativa.

Emblematica di tale inadeguatezza è la stessa sintesi della VIR, nella quale, in poche righe, ci si limita, da un lato, a dare atto della sostanziale impossibilità di avere il quadro complessivo dell'impatto del codice (in ragione del breve tempo trascorso e in attesa del completamento della disciplina attuativa) e, dall'altro lato, ad indicare interventi migliorativi e correttivi «sulla base delle esperienze applicative maturate nel corso del breve periodo di vigenza dello stesso, con l'obiettivo di risolvere le criticità segnalate dagli operatori del settore e dai privati».

Si tratta, tuttavia – ad avviso della Commissione Speciale – di espressioni tautologiche e apodittiche, che non sono in grado di fare emergere l'effettivo impatto prodotto dal codice nei primi mesi di vita e che, di conseguenza, si rivelano inidonee ad evidenziare le specifiche criticità applicative alle quali il correttivo in esame vorrebbe dare risposta.

Anche gli indicatori utilizzati per "misurare" l'impatto del codice (ovvero la domanda di contratti pubblici in termini sia di numero delle procedure di affidamento, sia di valore dell'importo complessivo di contratti messi a gara) si rivelano, per molti versi inadeguati. Secondo il Consiglio di Stato, esistono, infatti, altri significativi indicatori che non possono essere trascurati nell'ambito della verifica dell'impatto della nuova disciplina, quali, ad esempio: i tempi medi di conclusione delle procedure di gara; i dati relativi all'offerta di contratti pubblici da parte delle imprese, la quantità (e i tempi) del contenzioso; il numero dei ricorsi accolti; la funzione effettivamente deflattiva dei nuovi strumenti di precontenzioso affidati all'ANAC.

Manca, ancora, un'analisi dettagliata delle prassi applicative seguite dalle stazioni appaltanti e della loro rispondenza agli obiettivi perseguiti con il codice. Sotto questo profilo, si evidenzia la lacunosità della scheda VIR nella parte in cui si limita a dare atto dell'assenza di segnalazioni relative all'inosservanza delle prescrizioni del codice da parte dei destinatari, senza alcuna ulteriore indicazione. Si tratta, evidentemente, di un riscontro insufficiente a verificare la realizzazione del principale obiettivo di ogni riforma, ovvero che essa sia stata effettivamente percepita da amministrazioni e imprese e che i principali profili di novità non siano vanificati da prassi applicative elusive o conservative.

Deve, in conclusione, constatarsi la mancanza di una effettiva rilevazione, "in concreto", delle disfunzioni della normativa vigente, ovvero del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il mancato raccordo tra monitoraggio, VIR e correttivo rappresenta secondo il Consiglio di Stato la vera occasione mancata dello schema di decreto in esame, che, in assenza di una adeguata analisi preventiva, rischia di trasformarsi in un intervento poco efficace, se non oneroso e controproducente.

A tali considerazioni va aggiunto che una parte importante della riforma degli appalti è stata affidata ad atti attuativi non ancora varati. Sicché, per tali ambiti, è oggettivamente impossibile procedere a correzioni precedute da verifica di impatto della regolazione, atteso che gli istituti non hanno avuto pratica applicazione (la stessa scheda VIR dà atto di tale impossibilità). Pertanto, secondo il Consiglio di Stato, il Parlamento dovrebbe prevedere almeno un ulteriore biennio, decorrente dal 19 aprile 2017, per le correzioni necessarie.

In ogni caso, il Consiglio di Stato tiene a precisare che ogni successiva modifica dovrà avvenire nel rispetto della "riserva di codice" (e non con disposizioni ad

esso esterne) e sempre valutando, attraverso un attento utilizzo degli strumenti di qualità della regolazione, il costo delle innovazioni a carico di privati e imprese.

8.3.3. *Il nuovo regolamento AIR, VIR e consultazione*

Il 19 giugno 2017 il Consiglio di Stato ha reso il parere (Consiglio di Stato, Commissione speciale, n. 1458/2017), favorevole ma con osservazioni, sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la nuova disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione sugli atti normativi delle amministrazioni statali.

La richiesta di parere era stata presentata l'8 maggio 2017 dal Capo del DAGL. Insieme all'articolato dello schema di decreto, erano state trasmesse al Consiglio di Stato anche la relazione illustrativa, la relazione ATN e un'approfondita AIR.

Innanzitutto, il Consiglio di Stato valuta positivamente lo sforzo compiuto dal DAGL nell'individuare, attraverso una franca ed analitica ricognizione (pienamente condivisa dalla Sezione consultiva), tutte le molteplici criticità dell'attuale prassi applicativa dei tre strumenti di qualità della regolamentazione (AIR, VIR e consultazione).

Nello stesso modo sono stati apprezzati gli sforzi compiuti per individuare i possibili rimedi, da introdurre in via normativa, per superare le suddette problematiche.

Terminato il commento dell'articolato, la Sezione Consultiva dedica poi un apposito paragrafo alla giurisprudenza sulla qualità della regolamentazione, ribadendo con l'occasione l'importanza che il Consiglio di Stato ascrive all'AIR, alla VIR e alla consultazione.

Ad avviso del Consiglio di Stato, i dubbi – eventualmente ancora nutriti dagli apparati burocratici – circa l'utilità dell'AIR, della VIR e della consultazione sono infondati e vanno fugati. Pensare che le analisi sull'impatto della regolamentazione costituiscano un inutile aggravamento del procedimento normativo significa scegliere di allocare sui cittadini e le imprese costi della *compliance* ben maggiori di quelli connessi allo svolgimento delle stesse analisi.

Ciò nonostante, occorre prendere atto che allo stato attuale gli strumenti di *better regulation* non funzionano; da qui la necessità di un nuovo regolamento.

In realtà, come più volte sottolineato dal Consiglio di Stato in precedenti pareri, le criticità dell'AIR non sono tanto da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina quanto piuttosto nelle carenze della sua attuazione pratica.

Partendo da questa consapevolezza, il Consiglio di Stato, dopo aver indicato tutti gli aspetti qualificanti del regolamento proposto, senz'altro meritevoli di

ampio e generale apprezzamento, si sofferma quindi sulle aree di permanente criticità e sugli ambiti che necessitano, a suo avviso, di ulteriori interventi.

In particolare, ad avviso della Commissione Speciale, sarebbe necessario:

- avviare un percorso e mantenere costante nel tempo l'attenzione alla qualità della regolamentazione, attraverso un continuo affinamento dei rimedi normativi, organizzativi e formativi. In sostanza, ad avviso del Consiglio di Stato, la futura entrata in vigore del nuovo regolamento non deve costituire un punto di arrivo. Al contrario, la nuova disciplina dell'AIR, della VIR e della consultazione deve rappresentare solo il primo, pur se indispensabile, punto di partenza di un percorso meditato, dinamico e circolare, volto al miglioramento della qualità della regolamentazione;
- un cambiamento "culturale" delle burocrazie nell'approccio agli strumenti della better regulation. A questo fine, per la Sezione Consultiva, è indispensabile un significativo investimento ad hoc sulla formazione di tutto il personale preposto all'effettuazione delle analisi/valutazioni/consultazioni;
- istituire uffici ai quali assegnare personale specializzato, provvisto delle indispensabili competenze tecniche per l'effettuazione di approfondite analisi normative, soprattutto di carattere quantitativo. Ad avviso del Consiglio di Stato, la garanzia della qualità dell'AIR, della VIR e della consultazione non può prescindere dalla costituzione di strutture dedicate, composte di personale provvisto, per l'appunto, di adeguata formazione. Sotto questo profilo, lo schema del regolamento è carente. Sempre poi in relazione ai profili organizzativi, si ravvisa inoltre la necessità di potenziare il raccordo tra il DAGL e il singolo Ministero proponente, di volta in volta, gli interventi regolatori. Ad avviso della Sezione, rispetto alla situazione delineata nello schema, l'intensità dell'intervento del DAGL dovrebbe essere incrementata. Il DAGL dovrebbe, da un lato, agire in piena autonomia e con autorevolezza rispetto alle amministrazioni di settore e, dall'altro, dovrebbe poter accompagnare i procedimenti di analisi condotte dalle singole amministrazioni proponenti, segnalando in corso d'opera le eventuali lacune o i possibili miglioramenti, attraverso un vero e proprio tutoraggio istituzionale;
- rafforzare il raccordo, di natura circolare e reiterativa, tra l'AIR, la VIR e la consultazione. Ad avviso del Consiglio, l'importanza di un siffatto "approccio circolare" emerge ed è ben delineata nella documentazione di accompagnamento allo schema di provvedimento, ma non si presenta adeguatamente valorizzata nell'articolato;
- introdurre nelle analisi normative gli strumenti concettuali della behavioural regulation, ovvero dell'analisi comportamentale applicata alla re-

golamentazione. Su tale aspetto, svariate iniziative sono state intraprese, con successo, in area OCSE, soprattutto nel Regno Unito e negli USA. Tale approccio risulta, invece, ancora ingiustamente inesplorato in Italia. Sarebbe, pertanto, un'occasione perduta non considerare tale tematica e non prevedere nella nuova disciplina dell'AIR, anche solo in prospettiva, il ricorso a questo nuovo, rilevantissimo strumento di better regulation;

- integrare l'articolato con meccanismi di sanzioni reputazionali per le amministrazioni che non ispirino la propria attività normativa ai principi della qualità della regolamentazione. Al momento nello schema di decreto sono state inserite solamente sanzioni endoprocedimentali che si riducono nella sostanza all'introduzione di ostacoli al perfezionamento dell'iter. Ad avviso della Sezione Consultiva, tale impianto sanzionatorio è inefficace e soprattutto rischia di essere controproducente, potendo essere utilizzato strumentalmente per rallentare l'approvazione delle regolamentazioni, senza migliorarne la qualità;
- valorizzare il *regulatory budget* di cui all'articolo 8 della legge 180/2011 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), un meccanismo ritenuto dal Consiglio utilissimo per il controllo sugli oneri regolatori, informativi e amministrativi (il cosiddetto one-in-one-out). Ad avviso del Consiglio di Stato, si tratta di uno strumento essenziale per la riduzione del "peso della burocrazia" ed è, dunque, opportuno cogliere l'occasione rappresentata dallo schema di regolamento in esame per valorizzarlo e renderlo effettivo. Anche sotto questo aspetto lo schema di decreto si rivela carente, in quanto non enfatizza, in una dimensione applicativa, l'importanza di tale meccanismo compensativo in sede di AIR;
- curare le analisi di "fattibilità" delle soluzioni normative elaborate, in particolar modo, nel caso specifico, per quanto riguarda la programmazione dell'attività normativa e l'AIR sui decreti legge. In chiave problematica, la Sezione consultiva suggerisce, pertanto, alla Presidenza del Consiglio dei ministri di valutare l'eventualità di un'implementazione progressiva e, almeno inizialmente, in via sperimentale di alcuni adempimenti previsti dall'articolato. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, alla perfezione delle procedure "scritte sulle carta", ma poi prevedibilmente destinate a rimanere lettera morta, dovrebbe preferirsi la reale sostenibilità amministrativa delle discipline nella prospettiva della loro effettiva attuazione e manutenzione;
- sfruttare al meglio la funzione di garante neutrale della qualità delle regole svolta dal Consiglio di Stato nell'esercizio della funzione consultiva. Nel panorama ordinamentale il Consiglio di Stato è l'organo di rilievo costituzionale, indipendente e provvisto della necessaria competenza tecnica, in grado di offrire un qualificato ausilio alle amministrazioni sul

versante della qualità della normazione. Appare pertanto opportuno che il Consiglio di Stato sia pienamente inserito nel circuito della regolamentazione in modo da poter dare il suo contributo, seppure nei limiti di una stretta proporzionalità, sui procedimenti di analisi preventivi e successivi, all'unico fine di migliorarne la qualità. Da qui la richiesta di contemplare nell'articolato sia la possibilità per il Consiglio di Stato, in sede di esame dello schema normativo, di richiedere l'effettuazione dell'AIR; sia quella di sottoporre al parere della Sezione consultiva la futura direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sulle tecniche di analisi/valutazione e i modelli di relazioni AIR/VIR, anche a prescindere da un'espressa previsione normativa in tale senso.

Terminate le considerazioni generali e istituzionali, nella parte finale del parere, sono indicati i suggerimenti della Sezione circa le specifiche integrazioni/modifiche da apportare alle singole previsioni dell'articolato.

Le osservazioni sono molteplici e variegate. Alcune sono puntuali/formali e quindi più facilmente e immediatamente recepibili (come, ad esempio, quelle di mero carattere redazionale, di *drafting* normativo ecc.), altre invece sono più programmatiche/sostanziali e di conseguenza di non facile ed immediato recepimento (come, ad esempio, l'osservazione relativa alla necessità di un approccio realistico sia per quanto riguarda la programmazione normativa che per l'effettuazione dell'AIR per i decreti legge; quella relativa alla possibilità di inserire nell'articolato una disciplina delle sanzioni reputazionali; il suggerimento di effettuare una sorta di AIR preliminare o "pre-AIR" sul modello francese ecc.).

Tra le varie osservazioni non potrà comunque passare inosservato l'avvertimento del Consiglio di Stato sulla "fattibilità" delle regolamentazioni proposte (ad esempio, con riguardo all'effettiva disponibilità di risorse umane e strumentali da parte delle amministrazioni pubbliche tenute all'attuazione di esse) *come elemento condizionante la stessa legittimità dell'intervento normativo*, alla stregua di una moderna concezione del canone costituzionale del buon andamento e del «diritto a una buona amministrazione», come espressamente ribadito dalla Sezione Consultiva in questo ed in altri recenti pareri.

8.3.4. *L'importanza dell'AIR e della VIR anche per i regolamenti di organizzazione*

Il Consiglio di Stato, nel rendere il parere definitivo n. 2781 del 28 novembre 2018, ha raccomandato all'ANAC, così come a tutte le altre Autorità indipendenti e amministrazioni pubbliche, di procedere all'AIR e alla VIR anche nei confronti di regolamenti di natura organizzativa, al fine di poter preventivamente analizzare i costi, l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione ipotizzata o delle

modifiche proposte alla regolazione vigente, coinvolgendo, laddove possibile, gli interlocutori dovuti a seconda dei casi.

Il 2 maggio 2018, l'ANAC aveva richiesto alla Sezione consultiva del Consiglio di Stato il parere sullo schema recante modifica del regolamento del 5 ottobre 2016 per il rilascio dei pareri di precontenzioso (ai sensi dell'articolo 211 del decreto legislativo 50/2016).

Nella relazione di accompagnamento alla richiesta di parere, l'ANAC aveva chiarito che le modifiche e integrazioni proposte al regolamento del 2016 si erano rese necessarie alla luce di quanto emerso nei circa due anni di operatività, al fine di garantire una maggiore tempestività, adeguatezza e, conseguentemente, efficacia dei pareri di precontenzioso resi.

In considerazione del carattere di novità delle modifiche alla disciplina attualmente in vigore, nonché del significativo impatto che i correttivi produrranno sul procedimento per il rilascio di tali pareri, l'Autorità aveva ritenuto opportuno un coinvolgimento preliminare del Consiglio di Stato.

La Sezione consultiva ha apprezzato l'iniziativa dell'Autorità, rilasciando dapprima un parere interlocutorio (n. 1632 del 26 giugno 2018) e poi uno definitivo (n. 2781 del 28 novembre 2018) favorevole, seppur con alcune osservazioni.

Con il parere interlocutorio n. 1632 del 26 giugno 2018, la Commissione speciale ha reso un giudizio di massima positivo sulle modifiche proposte dall'Autorità al regolamento del 2016. Ciò nonostante, il Consiglio di Stato ha ritenuto di non poter procedere all'emissione del parere definitivo, a causa della carenza di una serie di documenti e informazioni ritenuti particolarmente rilevanti dalla Commissione speciale, quali:

- la relazione circa la VIR, considerata indispensabile per poter predisporre, su una base istruttoria adeguata e "quantitativamente informata", i più efficaci interventi integrativi e correttivi. In altri termini, ad avviso del Consiglio di Stato, solo attraverso una attenta analisi *ex post* (compiuta tramite la VIR) degli effetti dell'intervento iniziale, dopo una fase di prima attuazione adeguata, è possibile costruire interventi integrativi e correttivi mirati, sostenibili ed efficaci;
- i dati statistici generali dai quali desumere il flusso e le tendenze delle richieste di parere di precontenzioso, quali, solo a titolo indicativo: la tipologia dei richiedenti e dei pareri (*id est*, quanti vincolanti e quanti non vincolanti), l'esito degli stessi, il numero delle sanzioni applicate ecc.;
- i dati quantitativi a supporto delle singole proposte di modifica/integrazione al regolamento del 2016 In effetti, in più punti della relazione illustrativa, l'ANAC sottolinea che le modifiche/integrazioni proposte conseguono all'esperienza applicativa dei primi mesi di vigenza del regolamento, senza tuttavia allegare puntuali dati quantitativi e limitandosi

a formule generiche ed imprecisate (per esempio, nel testo è riportato che "spesso" è risultato difficile per l'Autorità individuare i soggetti controinteressati sulla base di quanto esposto dai richiedenti il parere; e ancora, «[un] numero consistente di istanze pervenute» concerne la fase esecutiva). In questo modo, contrariamente al principio di pubblicità e trasparenza, l'asserita acquisita esperienza operativa, così come i dati statistici dell'attività di precontenzioso sin qui espletata, rimane patrimonio esclusivo e riservato dell'ANAC.

La necessità di acquisire tale documentazione è apparsa alla Commissione speciale del Consiglio di Stato ancora più evidente ove si consideri che lo schema di regolamento sottoposto al parere si è reso necessario, secondo quanto riconosciuto dalla stessa ANAC, proprio per migliorare la procedura di precontenzioso alla luce dell'esperienza applicativa di circa due anni.

La Commissione speciale ha ritenuto pertanto necessario sospendere l'emissione del parere nell'attesa dell'integrazione, da parte dell'ANAC, dei documenti tecnici, dei dati e degli ulteriori approfondimenti istruttori richiesti.

Il 7 novembre 2018, l'ANAC ha trasmesso gli adempimenti istruttori richiesti dal Consiglio di Stato.

In particolare, con riferimento alla trasmissione di documentazione utile per evadere la richiesta di parere, l'Autorità ha rappresentato che il nuovo regolamento del 13 giugno 2018 – recante la disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'AIR e della VIR – ha specificato preliminarmente, all'articolo 3, punto 3.3, che non sono sottoposti a consultazione, fra gli altri, «gli atti emanati a seguito di richieste specifiche, quali i pareri di precontenzioso e i pareri sulla normativa», nonché «gli atti di organizzazione interna e quelli non aventi rilevanza esterna». Ha aggiunto che «sono, di regola, sottoposti alla verifica di impatto della regolazione i provvedimenti per la cui approvazione è stata adottata una procedura AIR e i provvedimenti ritenuti di particolare interesse o che hanno avuto un significativo impatto sul mercato» (cfr. articolo 14).

L'Autorità ha, quindi, concluso precisando che le modifiche proposte, e sottoposte alla valutazione del Consiglio di Stato, non derivano da una VIR, scaturita da consultazione, o da una preventiva AIR, bensì dall'esperienza maturata dagli uffici interni nella gestione quotidiana dei procedimenti e dalla esigenza di velocizzare, ove possibile, il rilascio dei pareri.

Rispetto invece alla richiesta di dati quantitativi, l'ANAC ha trasmesso alla Commissione consultiva una ricognizione effettuata dall'Ufficio precontenzioso e pareri nel periodo 1° gennaio 2017 - 2 febbraio 2018, attraverso le banche

dati a disposizione, al fine di fornire le informazioni sulla efficacia operativa del regolamento. Con riferimento ai dati quantitativi forniti, la Commissione speciale rileva che, nel periodo in esame, come chiarito dalla stessa Autorità, su 976 istanze di parere di precontenzioso, circa la metà «sono state istruite e il relativo procedimento si è concluso con l'adozione di un formale provvedimento».

Nessuna informazione è stata fornita dall'ANAC circa l'esito del restante 50% delle istanze pervenute. Né è chiaro se il riferito esame solo parziale delle richieste sia dovuto ai tempi necessari alla lavorazione delle stesse, ovvero se ciò sottenda che, in via sistematica, l'Autorità proceda a non esaminarne un numero significativo.

Tenuto conto della percentuale considerevole delle istanze di precontenzioso non concluse con l'adozione di un formale provvedimento, la Commissione speciale segnala all'ANAC l'esigenza prioritaria di procedere, ad oltre due anni dall'entrata in vigore del regolamento del 2016, a una attenta verifica sulla tenuta del sistema disegnato con lo stesso regolamento, al fine di valutare se eventuali ritardi nell'analisi delle istanze dipendano da profili di carattere organizzativo dell'Autorità o sia necessario rivedere ulteriormente la disciplina regolamentare.

Queste considerazioni hanno anche offerto l'occasione al Consiglio di Stato per fornire un chiarimento generale sulle finalità e sulla portata dell'AIR e della VIR, che erano state richieste all'ANAC dalla Commissione speciale.

Occorre sempre tener presente, infatti, che l'analisi di impatto della regolazione (e della successiva verifica di impatto *ex post*) ha lo scopo di individuare le conseguenze prodotte dalle norme giuridiche da introdurre nell'ordinamento. E ciò, sia con riferimento alla società aperta su cui incidono (e dunque i suoi *stakeholders*), sia all'ordinamento nel suo complesso, e quindi anche con riferimento alla organizzazione interna delle amministrazioni pubbliche.

Di conseguenza, anche se ordinariamente l'accento è posto sull'incidenza della nuova regolazione nei confronti della società, del mercato, dei consumatori, dei cittadini in genere, degli operatori del settore ecc., ciò non significa che l'AIR e la VIR debbano essere effettuate solo nei confronti di questi ultimi.

Al contrario, l'AIR e la VIR rivolte ai profili organizzativi e interni rivestono una notevole importanza ai fini del contenimento dei costi e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in aderenza all'articolo 97 della Costituzione.

L'AIR deve contenere, quindi, anche una analisi interna delle norme organizzative, procedurali e operative proprie della amministrazione che provvede ad introdurle, anche al di là di un confronto con gli *stakeholders* i quali, in riferimento a talune norme organizzative puramente interne, evidentemente potrebbero non esistere.

Oltretutto, nella fattispecie in esame, la procedura per il precontenzioso, l'istruttoria e la individuazione dei casi di inammissibilità, improcedibilità ecc., come anche ulteriori norme riguardanti la legittimazione attiva alla richiesta di parere, l'onere di comunicazione a controinteressati ecc., sono ben lontani dal

rappresentare semplici norme di organizzazione interna dell'ANAC, avendo al contrario un importante impatto sugli operatori interessati.

8.4. *Conclusioni: una giustizia amministrativa sempre più a "servizio" della qualità della regolazione*

Con riferimento alle procedure di consultazione pubblica, le pronunce del giudice amministrativo confermano le linee interpretative emerse nelle edizioni precedenti dell'Annuario. Nella giurisprudenza è ormai costante il richiamo dei magistrati amministrativi all'importanza del rafforzamento del principio di "legalità in senso procedimentale", il quale si sostanzia nella previsione di forme robuste di partecipazione degli operatori del settore nell'ambito del procedimento di formazione degli atti regolamentari delle AI.

Come per gli anni precedenti, anche nel 2017-2018 non si sono registrate sentenze in cui il giudice amministrativo è stato chiamato a sindacare specificatamente il mancato utilizzo e/o la non corretta redazione della relazione AIR da parte delle AI.

Nei ricorsi aventi ad oggetto l'annullamento di un atto regolatorio di una AI, l'impugnazione è ormai quasi sempre estesa anche alla relativa relazione AIR o VIR. Ciò nonostante, raramente vengono formulati dai ricorrenti specifici motivi di censura circa l'inadeguatezza del contenuto riportato in queste relazioni e di conseguenza, in assenza della domanda di parte, pur volendo, sarebbe difficile per il giudice poterne sindacare la legittimità.

Nell'ultimo biennio, invece, si delinea ancora più nettamente il cambiamento nel tipo di *scrutiny* effettuato dal Consiglio di Stato in sede consultiva, con una valutazione sempre meno formale e più ispirata al tema della qualità della regolazione di matrice internazionale (soprattutto OCSE) e con una rinnovata ed approfondita attenzione all'intero processo di riforma e non più ai singoli atti.

Il ricorso a questa nuova forma di controllo è decisamente rilevante poiché il Consiglio di Stato somma alla propria attività di consulente giuridico-amministrativo del Governo, quella di supervisore esterno della qualità dell'AIR, affiancandosi – in tal modo – all'attività affidata al DAGL.

Per entrambe le riforme sugli appalti e sulla pubblica amministrazione, si è confermata l'utilità del modello delle "commissioni speciali". Tale metodo ha permesso infatti di abbinare alle competenze della Sezione per gli atti normativi del Consiglio di Stato le esperienze provenienti da colleghi delle Sezioni giurisdizionali.

In tali casi, la commissione speciale, in funzione consultiva, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una "attenta" e "vera" analisi di impatto della regolazione. Infatti, come espressamente evidenziato in diversi pareri, spesso, – pur se una relazione AIR era formalmente presente – nella sostanza tale analisi

non era stata eseguita nel rispetto degli standard che definiscono le modalità del suo svolgimento. Prassi applicative scorrette sono state riscontrate dal Consiglio di Stato anche per quanto riguarda la VIR e le consultazioni svolte.

In realtà, come sottolineato dai consiglieri nei diversi pareri esaminati, nel nostro ordinamento le criticità dell'AIR non sono tanto da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina normativa quanto piuttosto nelle carenze della sua attuazione pratica. La principale causa dei risultati mediocri finora raggiunti è che spesso le AI non sono incentivate a migliorare la qualità delle proprie analisi di impatto.

Sono, infatti, frequenti i casi in cui la Sezione consultiva si è trovata di fronte a relazioni AIR poco approfondite, prive degli essenziali indicatori qualitativi/quantitativi o perfino svolte dichiaratamente *ex post*, ossia concepite come giustificazioni a posteriori di un articolato già confezionato.

Si è passati, quindi, da un mero controllo formale circa la presenza dell'AIR ad un vero e proprio sindacato sull'adeguatezza dei contenuti riportati nella relazione e sulla metodologia seguita dall'Autorità/amministrazione proponente per la sua redazione, fino ad arrivare alla esplicita richiesta di integrazione/ripetizione dell'AIR.

Il Consiglio di Stato sembra, dunque, aver definitivamente assunto un nuovo ruolo di *advisory board* delle istituzioni con una speciale attenzione al funzionamento concreto delle riforme piuttosto che alla loro confezione giuridico-formale.

È stata data, in proposito, rilevanza nei pareri agli strumenti "non normativi" di qualità delle regole, quali la misurazione degli effetti dell'intervento, la consultazione degli *stakeholders*, il monitoraggio, la formazione dei responsabili amministrativi dell'attuazione, l'informazione ai cittadini e la comunicazione istituzionale.

Come evidenziato dalle commissioni speciali, molte riforme, anche se giuridicamente ben confezionate, rischiano infatti di restare solo "sulla carta" in assenza di tali strumenti di accompagnamento. L'esperienza internazionale insegna che sempre più spesso le riforme "si perdono" nelle prassi amministrative conservative, nella carenza di risorse per l'attuazione, nel difetto di un'adeguata informatizzazione, nel mancato apprendimento dei meccanismi da parte degli operatori pubblici, nella scarsa comunicazione con i cittadini e le imprese, che non riescono a conoscere, e quindi a rivendicare, i loro nuovi diritti.

La concreta *fattibilità*[20] della riforma è stata considerata come una condizione sostanziale della sua *legittimità* ed è questo forse uno degli elementi che più caratterizzano questa nuova funzione consultiva, che ha contribuito a ricollocare il Consiglio di Stato nel circuito istituzionale di formazione delle regole. I

[20] Cfr. sul principio di fattibilità la Relazione del Presidente A. Pajno del Consiglio di Stato, Inaugurazione anno giudiziario 2017 (pp. 16-18); il Parere n. 1458 del 19 giugno 2017 del Consiglio di Stato sullo schema del nuovo regolamento AIR, VIR e consultazione (pp. 21-22 e 41-42).

pareri sulla riforma della pubblica amministrazione e sulla riforma dei contratti pubblici sono stati infatti, quasi sempre, presi in considerazione durante il successivo esame parlamentare, menzionati da altre istituzioni, commentati dalla dottrina, diffusi nelle università, richiamati dai *media*.

Questo rinnovato ruolo istituzionale si collega poi alla considerazione più generale di un Consiglio di Stato con funzioni consultive a servizio dello "Stato-ordinamento" e non più solo dello "Stato-apparato". Nel biennio 2017-2018, il Consiglio è stato investito, infatti, di rilevanti questioni non soltanto dal Governo, ma anche dal Parlamento, dalle regioni e – appunto – da varie *authorities*.

Va menzionata a tal fine la prassi instaurata dall'ANAC di richiedere, sistematicamente, il parere del Consiglio di Stato in relazione alle molteplici linee guida da emanare in attuazione del nuovo Codice dei contratti pubblici. Tale prassi assume un particolare rilievo poiché il parere non è obbligatorio, ma è richiesto dall'Autorità in una logica di collaborazione istituzionale. Questa scelta inquadra le funzioni consultive in una visione sistemica e al passo coi tempi, confermando il ruolo del Consiglio di Stato come un *advisory board* anche delle AI in un ordinamento profondamente innovato e pluralizzato.

È evidente l'importanza di tale nuovo approccio consultivo/propositivo. Attraverso i suoi pareri, il Consiglio di Stato sta di fatto sollecitando le Autorità/amministrazioni statali ad adottare o migliorare le procedure di analisi di impatto, non lasciando così tali decisioni alla mera sensibilità istituzionale dei singoli regolatori. Eppure, l'esercizio della funzione di *regulatory oversight* in capo al Consiglio di Stato, seppur rappresenta un oggettivo rafforzamento del sistema di controllo della qualità della regolazione, va valutata con attenzione, tenendo conto di alcuni potenziali limiti.Ad esempio, la composizione dell'organo consultivo, così come attualmente prevista, potrebbe infatti non consentire un sindacato efficace degli strumenti di qualità della regolazione. Per la valutazione di alcuni profili dell'AIR o della VIR come quelli inerenti all'impatto sociale ed economico, potrebbe essere necessario, ad esempio, integrare le ordinarie competenze della sezione consultiva sugli atti normativi del Consiglio di Stato con quelle economiche o statistiche. Anche se l'alto livello di *compliance* da parte delle AI (in particolare dell'ANAC) alle osservazioni ricevute dal Consiglio di Stato dimostra la capacità tecnica delle Commissioni speciali in sede consultiva di sindacare le analisi/valutazioni di impatto, senza sconfinare nel merito delle politiche regolatorie. Occorre considerare, infine, che la funzione di *regulatory oversight* accrescerebbe esponenzialmente l'attività di consulenza del Consiglio di Stato rischiando, in tal modo, di creare influenze e sovrapposizioni con lo svolgimento della successiva funzione giurisdizionale. L'AIR diventerebbe sia l'oggetto del controllo svolto in chiave consultiva, sia il parametro per verificare *ex post* la ragionevolezza della decisione in concreto assunta dal regolatore.

Tabella 8.1 – *AIR, VIR e Consultazione nei pareri resi dal Consiglio di Stato nel biennio 2017-2018*

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
Parere n. 341 del 13.02.2017 Sez. Consultiva Atti Normativi Richiedente: Ministero della Salute	*Parere sullo schema di regolamento recante l'aggiornamento al d.m. 21 marzo 1973 relativo alla disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili, destinati a venire a contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale.*	Le relazioni AIR e ATN costituiscono un elemento essenziale dello schema sottoposto all'esame del Consiglio di Stato e senza di esse non si può di norma procedere all'esame del merito del provvedimento. Lo strumento dell'AIR si pone, per sua natura, "a monte" della redazione dell'articolato, in quanto può (e deve) contribuire a determinarne il contenuto. In altri termini, la relazione AIR deve riferire dell'avvenuto svolgimento di attività – tutte – "antecedenti" alla scrittura delle norme dello schema. Le prescrizioni del regolamento del 2008 non rappresentano, quindi, un oneroso adempimento meramente formale, al quale si può in ipotesi anche provvedere ex post, in via integrativa, bensì costituiscono modalità essenziali del *decision making process*, decisive per il perseguimento della qualità della normativa. Non a caso, concepire l'analisi di impatto come una "giustificazione a posteriori" di un articolato già confezionato è considerata dagli studi internazionali (soprattutto in sede OCSE) come la più diffusa *worst practice*, che mina la credibilità dello strumento di analisi di impatto e, in definitiva, la qualità dell'intero intervento regolatorio. Alla stregua di quanto esposto – nel sospendere l'esame del provvedimento in attesa dell'inoltro delle relazioni ATN e AIR – si invita il Governo a trasmettere sempre le relazioni sopra indicate congiuntamente al testo sottoposto al parere di questo Consiglio di Stato.

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
Parere n. 1458 del 19.06.2017 Sez. Consultiva Atti Normativi Richiedente: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.	*Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante: "Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione"*	Se ben applicate, l'AIR, la VIR e la consultazione, tra loro strettamente correlate, costituiscono uno strumentario organico per il perseguimento di una "qualità delle regole" che va oltre la tradizionale dimensione giuridico formale e che si estende fino ai profili della efficacia e della "fattibilità" di ogni innovazione normativa. Nella predisposizione degli schemi di provvedimenti legislativi e regolamentari, si deve tener conto soprattutto di ciò che accadrà dopo la loro entrata in vigore; si deve cioè compiere lo sforzo di analizzare la prevedibile (*ex ante*) e la reale (*ex post*) attuazione delle regole come percepita dai destinatari di esse e come "rilevata" sulla base di verifiche quantitative nell'ambito di periodici, programmati monitoraggi. Le criticità dell'AIR dunque non sono da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina, ma – come più volte ha sottolineato questo Consiglio – nelle carenze della sua attuazione pratica, soprattutto a causa delle difficoltà degli uffici legislativi di compiere un'istruttoria che si spinga oltre il solo dato giuridico-formale e che permetta al decisore pubblico di potersi prefigurare un attendibile scenario del futuro funzionamento delle regole, sulla base dell'analisi dei dati disponibili al momento della loro costruzione. Non raramente questo Consiglio si imbatte in relazioni AIR poco approfondite o prive, persino, della menzione di quegli essenziali indicatori quantitativi destinati a consentire la verifica dell'effettivo impatto delle norme; vi sono stati finanche casi – stigmatizzati in via endoprocedimentale con la sospensione dell'espressione del parere – di AIR svolte dichiaratamente *ex post*, ossia concepite come giustificazioni a posteriori di un articolato già confezionato.

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
		Soprattutto le relazioni AIR sono carenti sul versante dell'analisi di "fattibilità" delle regolamentazioni proposte (ad esempio, con riguardo all'effettiva disponibilità di risorse umane e strumentali da parte delle amministrazioni pubbliche tenute all'attuazione di esse); ciò continua ad accadere nonostante questo Consiglio abbia osservato in più occasioni (si veda, tra gli altri, il parere n. 2113/2016) come la "fattibilità" sia un elemento condizionante la stessa legittimità dell'intervento normativo, alla stregua di una moderna concezione del canone costituzionale del buon andamento e del "diritto a una buona amministrazione". Le cause di tale situazione sono dovute anche a carenze o a resistenze culturali e sono probabilmente riconducibili anche a lacune formative del personale addetto agli uffici legislativi, con una preparazione quasi esclusivamente giuridico-amministrativa e con scarsa conoscenza e consapevolezza del funzionamento e dell'utilità di detti strumenti multidisciplinari per il miglioramento della qualità della regolamentazione. La VIR mira, per l'appunto, a verificare se un intervento normativo abbia realmente conseguito gli obiettivi attesi e a raccogliere dati e misurazioni, principalmente di ordine quantitativo, allo scopo di apportare alle regolamentazioni le eventuali correzioni (cosiddetto *fine tuning*) la cui necessità sia emersa nella fase di concreta applicazione delle norme. Inoltre, la VIR serve a verificare (e se del caso a correggere) anche il metodo seguito per l'AIR, qualora siano emersi, nella fase attuativa, effetti non considerati al momento dell'analisi del contesto oggetto dell'intervento normativo. Ciò consente un "ritorno di esperienza", da parte della VIR, che potrebbe rendere le future AIR

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
		sempre più accurate. Ancor più significativo è il contributo che la VIR può fornire al fine della riduzione di un fenomeno che, secondo questa Sezione, potrebbe essere denominato di "consumismo normativo", alludendo la locuzione all'atteggiamento dei regolatori rispetto alle sopravvenienze, in genere fronteggiate con l'introduzione nell'ordinamento di nuove disposizioni anche quando sarebbe sufficiente emendare e adeguare quelle esistenti. In merito alla consultazione, questo Consiglio si è soffermato sull'importanza dell'effettivo coinvolgimento, sia in via preventiva sia in epoca successiva all'entrata in vigore delle norme, dei destinatari delle regolamentazioni (*stakeholders*). La consultazione, infatti, quale strumento di trasparenza e di partecipazione al processo decisionale, concorre ad accrescere la legittimazione "sostanziale" (oltre che giuridico-formale) del regolatore (fenomeno particolarmente rilevante per i regolatori "tecnici", quali le AI); inoltre, essa stempera l'approccio *top down* e aumenta il *sense of ownership*, il "senso di appartenenza", dei soggetti regolati (come affermato sin dal *First Workshop of the APEC-OECD Joint Initiative on Regulatory Reform* del settembre 2001), e conseguentemente la compliance di cittadini e imprese. Per altro verso, e forse soprattutto, la consultazione costituisce un fondamentale canale di carattere istruttorio a supporto delle scelte del decisore pubblico in relazione: all'offerta di dati, alla segnalazione dei problemi da risolvere con interventi normativi, alla individuazione di *regulatory failures* (fallimenti della regolamentazione) e al suggerimento di proposte di intervento. Tutto ciò è essenziale sia per la definizione *ex ante* dei problemi da risolvere sia per l'individuazione *ex post* delle eventuali criticità applicative delle regole in vigore.

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
		Infine, il Consiglio di Stato ha segnalato (si veda il parere 515/2016), da un lato, la necessità di integrare orizzontalmente, in un vero e proprio ciclo della (buona) regolamentazione, i tre strumenti dell'AIR, della VIR e della consultazione, e, dall'altro lato, non ha mancato di segnalare la possibilità di ricorrere ad ulteriori strumenti per accrescere la qualità delle normative (tra questi, il bilancio degli oneri amministrativi, l'analisi costi-benefici, la cosiddetta *behavioural regulation*, ovvero il ricorso a esperimenti cognitivi per conoscere in anticipo la reazione dei destinatari alle regole e poter così deliberare regole più efficaci).
Parere n. 263 del 30.01.2017 Commissione Speciale Richiedente: Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Ufficio legislativo	*Regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali.*	L'AIR si presenta carente, perché manca una valutazione degli oneri amministrativi presenti nella disciplina preesistente che giustifichi questa scelta di tipo "conservativo", e manca, soprattutto, qualsiasi tentativo di ridurli attraverso il decreto in oggetto, pur essendo la semplificazione, come è noto, uno dei principi del Codice. In quest'ottica, anche la scelta di "non semplificare" le modalità attuative rispetto a quelle oggi vigenti avrebbe dovuto essere motivata facendo specifico riferimento ad esigenze di interesse pubblico che impongono la conservazione degli oneri amministrativi esistenti. Anche rispetto alla fase attuativa e del monitoraggio l'AIR si presenta lacunosa. Il Consiglio di Stato ha sottolineato in più occasioni la rilevanza cruciale della fase attuativa di ogni nuova normativa e della relativa fase monitoraggio. Si segnala, anche in questa occasione, la necessità un'azione di costante monitoraggio del funzionamento delle norme, volta a verificarne l'idoneità a perseguire in concreto gli obiettivi fissati dalla legge: ciò rende necessaria anche una verifica di impatto

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
		successiva all'entrata in vigore delle nuove norme (la VIR), così da identificare (e subito ridurre) eventuali oneri di comprensione, interpretazione, pratica applicazione da parte di tutti i destinatari, nonché per prevenire il possibile contenzioso con interventi correttivi o di chiarimento. Difatti, la VIR e in generale il monitoraggio sono indispensabili per due ragioni: a) da un lato, per verificare se la riforma ha effettivamente raggiunto gli obiettivi attesi, ha davvero migliorato l'attività di cittadini e imprese (e quindi, come si è detto, se la riforma "annunciata" è stata anche "percepita" e "rilevata"); b) dall'altro, per predisporre su una base istruttoria seria e "quantitativamente informata" i più efficaci interventi integrativi e correttivi.
Parere n. 782 del 30.03.2017 Commissione Speciale Richiedente: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio legislativo	*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*	Oltre alla necessaria analisi tecnico-giuridica della normativa da emendare, è opportuno – nella prospettiva di realizzare il «miglioramento della qualità normativa, la semplificazione e l'efficienza di procedure e organismi, cui lo sforzo riformatore del Governo si è indirizzato» (Consiglio di Stato, Sezione normativa, parere 24 febbraio 2016 n. 515) – che la correzione presupponga l'individuazione di una criticità applicativa, di cui va dato adeguato conto con strumenti *ad hoc*, presenti da tempo nell'ordinamento e più volte richiamati da questo Consiglio di Stato nella sua recente giurisprudenza consultiva, quali l'AIR e – soprattutto – la VIR. Tornando allo schema di correttivo in esame, occorre rilevare che, nel caso di specie, la scheda VIR risulta del tutto carente. Essa, infatti, nella Sezione 5, dedicata appunto alle criticità, si limita a dare genericamente atto dello svolgimento di un'indagine conoscitiva parlamentare (mediante audizioni dei rappresentanti delle grandi stazio-

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
		ni appaltanti, delle imprese pubbliche, dei sindacati e delle associazioni di categoria di operatori economici) e della ricognizione, da parte della Cabina di regia, dello stato di attuazione del codice, attraverso una consultazione rivolta ai RUP delle stazioni appaltanti. Nel descrivere i risultati acquisiti tramite questi strumenti di conoscenza, la VIR si presenta lacunosa, perché si limita solo ad indicare, in modo spesso generico, i macro-istituti o i macro-settori rispetto ai quali sarebbero state segnalate criticità (per esempio: affidamenti sotto soglia; criteri di esclusione dalle procedure di gara; criteri di calcolo e dell'anomalia dell'offerta; disciplina dell'aggregazione di qualificazione delle committenze), senza, tuttavia, evidenziare alcuna specifica criticità emersa in sede applicativa, e, soprattutto, senza spiegare in alcun modo il legame funzionale esistente tra i risultati delle indagini svolte le modifiche introdotte in sede di correttivo. In molti casi, non è dato, così, comprendere la giustificazione delle misure correttive introdotte rispetto alle concrete esigenze emerse nella prassi applicativa, esigenze che, al contrario, avrebbero dovuto essere individuate in sede di monitoraggio e poi rappresentate in sede di VIR. Deve, in conclusione, constatarsi la mancanza di una effettiva rilevazione, "in concreto", delle disfunzioni della normativa vigente, ovvero del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il mancato raccordo tra monitoraggio, VIR e correttivo rappresenta la vera occasione mancata dell'intervento, che, in assenza di una adeguata analisi preventiva, rischia di trasformarsi in un intervento poco efficace, se non oneroso e controproducente.

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
Parere n. 2199 del 24.10.2017 Commissione Speciale Richiedente: Presidenza del consiglio dei ministri - Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.	*Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124).*	L'AIR e il monitoraggio sono indispensabili per due ragioni: a) da un lato, per verificare se la riforma ha effettivamente raggiunto gli obiettivi attesi, ha davvero migliorato l'attività di cittadini e imprese (e quindi, come si è detto, se la riforma "annunciata" è stata anche "percepita" e "rilevata"); b) dall'altro, per predisporre su una base istruttoria seria e "quantitativamente informata" i più efficaci interventi integrativi e correttivi. In altri termini, l'analisi *ex post* (compiuta tramite la VIR) degli effetti dell'intervento iniziale deve trasfondersi, dopo una fase di prima attuazione adeguata e ben monitorata, nella costruzione di interventi integrativi e correttivi mirati. Dell'impatto auspicato di questi ultimi deve darsi conto nella scheda di AIR dell'intervento correttivo, che deve dare espressamente conto di tale processo, traendo il suo principale fondamento istruttorio proprio dalla VIR del testo da correggere.
Parere n. 2287 del 6.11.2017 Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Richiedente: Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	*Schema di decreto legislativo recante riforma delle disposizioni legislative in materia di promozione opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi*	Alla stregua del recente ma ormai consolidato orientamento in sede consultiva, rientra nell'esame di questo Consiglio di Stato (ferma restando, si ripete, l'assoluta insindacabilità delle scelte politiche effettuate, anzi in realtà proprio per consentire loro una più effettiva realizzazione) anche un vaglio della "fattibilità" e dell'efficacia in concreto delle misure proposte. Ciò alla stregua dell'"importanza cruciale" della fase di attuazione di ogni riforma, come il Consiglio di Stato ha avuto modo di definirla in molteplici occasioni, dal momento che una riforma è tale non quando è "annunciata", ma solo quando raggiunge un'effettiva attuazione, che sia "percepita" da cittadini e imprese e "rilevata" dai dati statistici.

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
Parere n. 1173 del 3.05.2018 Commissione Speciale Richiedente: ANAC	*Linee guida per l'affidamento del servizio di vigilanza privata.*	Nel parere interlocutorio del 14 settembre 2017, la Commissione ha ritenuto necessario che l'ANAC, prima di aggiornare le linee guida, le sottoponesse alla consultazione pubblica e predisponesse le schede di analisi e di verifica dell'impatto della regolazione. A seguito di tale parere interlocutorio, con la nota del 6 aprile 2018, l'ANAC ha trasmesso il nuovo schema delle linee guida adeguando la precedente versione delle linee guida alle novità introdotte dal Codice. In conformità alla richiesta formulata dal Consiglio di Stato, il relativo contenuto è stato adottato all'esito di una consultazione pubblica svoltasi in modalità aperta, nel corso della quale sono state formulate osservazioni da parte degli operatori del settore intervenuti. Unitamente al testo delle linee guida e la nota di accompagnamento già menzionata, l'Autorità ha anche trasmesso un documento nel quale sono riportate le osservazioni formulate dagli operatori che hanno partecipato alla consultazione pubblica indetta per l'aggiornamento in esame.
Parere n. 2607 del 12.11.2018 Sezione Consultiva per gli Atti Normativi Richiedente: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.	*Regolamento ministeriale recante le disposizioni generali in materia di costituzione e riconoscimento dei consorzi di tutela per le indicazioni geografiche delle bevande spiritose*	La consultazione è divenuta parte integrante dell'AIR. L'approccio adottato dal legislatore è esplicitamente circolare ed integrato (Cfr. Consiglio di Stato, Parere, Sezione atti normativi, 1458/2017). La Sezione raccomanda di indicare nella relazione in modo puntuale i soggetti consultati, di sintetizzare il contenuto dei contributi ricevuti, di esplicitare il loro impatto sulle scelte del legislatore. Nella relazione AIR relativa al regolamento in esame non si considerano opzioni regolatorie diverse da quella prescelta e si ritiene necessario l'intervento normativo senza offrire adeguate motivazioni al rigetto dell'opzione zero. La necessità di identificare una pluralità di opzioni regolatorie, includendo sempre l'opzione zero consistente nel non

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
		intervenire con un nuovo atto normativo, è oggi chiaramente sancita nel regolamento 169 (articolo 8) e nelle linee guida. Non spetta a questo Consiglio entrare nel merito del modello prescelto ma certamente sarebbe necessario in sede di analisi di impatto della regolazione considerare modelli alternativi di vigilanza e distribuzione dei costi avendo cura di spiegare per quale ragione si è scelto questo modello. La relazione AIR dovrebbe dunque indicare costi e benefici attesi nell'ambito di un intervallo temporale all'interno del quale possono esserci asimmetrie che andrebbero specificamente indicate al fine di compiere analisi di impatto *ex post* attraverso la VIR. Un AIR dettagliata consente di verificare con precisione risultati attesi e di indagare nella VIR *ex post* le ragioni degli eventuali scostamenti tra risultati attesi e conseguiti. Per le ragioni descritte la Sezione ritiene che un approfondimento della relazione AIR concernente almeno i profili indicati costituirebbe un importante contributo alla migliore valutazione delle scelte compiute dal legislatore, garantendo più elevata efficacia alla normativa che sta per entrare in vigore ed un controllo in itinere sul raggiungimento degli obiettivi perseguiti.
Parere n. 2781 del 28.11.2018 Commissione Speciale Richiedente: ANAC	*Modifica del regolamento per il rilascio dei pareri di precontenzioso ai sensi dell'art. 211 del d.lgs 18 aprile 2016, n. 50*	L'analisi di impatto della regolazione (e della successiva verifica di impatto *ex post*) ha lo scopo di individuare le conseguenze prodotte dalle norme giuridiche da introdurre nell'ordinamento. E ciò, sia con riferimento alla società aperta su cui incidono (e dunque i suoi *stakeholders*) sia all'ordinamento nel suo complesso, anche con riferimento alla organizzazione interna delle pubbliche amministrazioni. Anche se, ordinariamente, l'accento è posto sull'incidenza nei confronti della società, del mercato, dei consumato-

Consiglio di Stato	Oggetto	Massima
		ri, dei cittadini in genere, degli operatori del settore ecc., ciò non significa che l'AIR e la VIR debbano essere effettuate solo nei confronti di questi ultimi. Anzi, l'AIR e la VIR rivolte ai profili organizzativi e interni rivestono una notevole importanza ai fini del contenimento dei costi e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in aderenza all'articolo 97 della Costituzione. L'AIR deve contenere, quindi, anche una analisi interna delle norme organizzative, procedurali e operative proprie della amministrazione che provvede ad introdurle, anche al di là di un confronto con gli *stakeholders* i quali, in riferimento a talune norme organizzative puramente interne, evidentemente potrebbero non esistere. Si raccomanda, quindi, anche per il futuro, di procedere all'AIR e alla VIR, come per tutte le amministrazioni pubbliche, nelle forme e con gli strumenti di analisi anche organizzativa, dei costi, della efficienza ed efficacia dell'organizzazione ipotizzata e con gli interlocutori dovuti a seconda dei casi.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (2017), *Autorità Indipendenti e Anticorruzione*, in *Quaderni Giuridici* n.13/settembre. Roma, Consob.

Adami P. (2015), *Specificità, progressi e limiti delle Autorità Indipendenti verso un'amministrazione più Aperta*, in A. Natalini e G. Vesperini (a cura di), *Il Big Bang della Trasparenza*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 121-141.

Adami P., Di Mascio F. (2013), *Autorità indipendenti e trasparenza*, in «Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR», IV/3.

AGCM (2018), *Relazione annuale sul 2017*, Roma, 31 marzo.

AGCM (2019), *Relazione annuale sul 2018*, Roma, 31 marzo.

AGCOM (2016), *Relazione annuale 2016 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Roma, giugno.

AGCOM (2018), *Relazione annuale 2018 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Roma, giugno.

Alemanno A. (2015), *Stakeholder Engagement in Regulatory Policy* in OCSE, *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Parigi, OECD Publishing.

Alemanno A. (2015a), *Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda*, in «European Journal of Risk Regulation», n. 6/2015, pp. 344 ss.

Alesina A., Tabellini G. (2005), *Why Do Politicians Delegate?*, *NBER Working Paper* N. 1531.

ANAC (2013), *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012*, Roma.

ANAC (2018), *Relazione annuale 2017*, Roma, 14 giugno.

ANAC (2019), *Relazione annuale 2018*, Roma, 6 giugno.

ArchelHusillos P.J., Larrinaga C., Spence C. (2009), *Social disclosure, legitimacy theory and the role of the state*, in *Auditing & Accountability Journal*, Vol. 22 No. 8, pp. 1284-1307.

ARERA (2018), *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta nel 2017. Volume II – Attività svolta*, 31 marzo.

Ayres I., Braithwaite J. (1992), *Responsive regulation: transcending the Deregulation debate*, Oxford, Oxford University Press.

Baldwin R. (1990), *Why Rules Don't Work*, in «The Modern Law Review» n.53, pp. 321 e ss.

Banca d'Italia (2010) *Linee Guida per l'analisi di impatto della regolamentazione*, Roma.

Banca d'Italia (2012), *Concorrenza e regolazione in Italia*, in *Occasional papers*, n. 123.

Banca d'Italia (2019), Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia – Anno 2018, Roma, 31 maggio.

Banca mondiale (2006), *Toolkit Good Practices for Business Inspections, Guidelines for Reformers*, Washington DC, The World Bank Group.

Banca mondiale (2010) International Finance Corporation; Multilateral Investment Guarantee Agency, *Institutions for Regulatory Governance*, Washington DC, The World Bank Group (License: CC BY 3.0 IGO).

Banca mondiale (2015), Mind, society, Behaviour, Washington DC, The World Bank Group.

Basedow. R., C. Kauffmann (2016), International Trade and Good Regulatory Practices: Assessing The Trade Impacts of Regulation, OECD Regulatory Policy Working Papers No. 4, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/5jlv59hdgtf5-en*.

Becker G.S. (1968), *Crime and Punishment: an Economic Approach*, in «Journal of Political Economy», n. 76, pp. 169-217.

Black J. (1997), *Rules and Regulators, Oxford,* Clarendon Press.

Blanc F. (2012), *Reforming Inspections: Why, How and with What Results?,* Paris, OECD Publishing.

Blanc F. (2018), *From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, challenges and evolutions in regulatory inspections*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing.

Blanc F. (2018b), *Tools for Effective Regulation: Is "More" Always "Better"?*, in «European Journal of Risk Regulation», n. 9(3), pp. 465-482.

Blanc F., Cola G. (2019), *Does Inspection Make a Difference: Measuring outcomes from occupational safety and health inspections*, in Hodges C and Russell G (a cura di), *Regulatory Delivery*, Oxford, Hart Publishing.

Blanc F., Faure M. (2018), *Smart Enforcement: Theory and Practice*, in «European Journal of Law Reform», n. 4, pp. 78 ss.

Blanc F., Leseur M. (2011), *How to Reform Business Inspections: Design, Implementation, Challenges. International Finance Corporation*, Washington DC, The World Bank Group.

Blanc F., Macrae D., Ottimofiore G. (2015), *Understanding and addressing the risk regulation reflex. Lessons from international experience in dealing with risk, responsibility and regulation*, Netherlands Ministry of Internal Affairs.

Boitani A., Petretto A. (1999) *Privatizzazione e autorità di regolamentazione dei*

servizi di pubblica utilità: un'analisi economica, in *Politica Economica*, vol. 15, pp. 271-307.

Buccirossi P. et al. (2011)*, Competition policy and productivity growth: an empirical assessment*, in «Düsseldorf Institute for Competition Economics Working Paper», n. 22/2011.

Cacciatore F. (2017), *Il nuovo regolamento su AIR, VIR e consultazione: cosa cambia (e cosa no) nella normativa statale sulla better regulation*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. IX/2, pp. 7-16.

Cacciatore F. (2018), *Che cosa cambia nella normativa statale sulla better regulation*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2018, pp. 581-589.

Cacciatore F., Di Mascio F., Natalini A. (2017), *La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2017, pp. 49-80.

Camera dei Deputati (2000), *Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti,* I Commissione Permanente.

Camera dei Deputati (2012), *Sulle autorità amministrative indipendenti*, I Commissione permanente, Doc XVII, n. 17.

Camerer C. *et al.* (2003)*, Regulation for conservatives: behavioural economics and the case for "asymmetric paternalism"*, in «University of Pennsylvania Law Review», Vol. 151, 2003, pp. 1211 ss.

Cappelletti M. (2014), *I controlli: i giudici, il Parlamento e gli oversight bodies*, in A. Natalini, F. Sarpi, G. Vesperini (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013,* Osservatorio AIR.

Cappelletti M. (2015), Il giudice amministrativo e gli strumenti di qualità delle regole, in F. Cacciatore, S. Salvi (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2014,* Roma, Osservatorio AIR.

Cassese S. (1995), *Il posto dei poteri indipendenti nell'ordinamento*, Relazione al Convegno internazionale sulla concorrenza Francesco Saja, Roma, 20-21 novembre.

Cassese S. (2004), *L'attuale situazione delle autorità indipendenti,* Relazione al convegno "Funzionamento e organizzazione delle *authorities*: esperienze a confronto", Forum PA, Roma.

Cavalieri E. (2017), *Il quadro internazionale ed europeo*, in E. Cavalieri, E. Chiti (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016*, Roma, Osservatorio AIR.

Clarich M. (2018), *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?,* in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1, pp. 1-7.

Coglianese C. (2005), *The internet and citizen participation in rulemaking*, in «*I/S: a Journal of Law and Policy*», n. 1, pp. 33 ss.

Coglianese C. (2012), *Measuring Regulatory Performance. Evaluating the impact of regulation and regulatory policy,* OECD, Expert Paper No. 1.

Commissione europea (2013), *Impact Assessment Report accompanying the proposal for a directive of the european parliament and of the council on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union*, SWD(2013), 203 final.

Commissione europea (2015), *Comunicazione della Commissione Better regulation for better results - an EU Agenda*, COM(2015) 215 final.

Commissione europea (2015a), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM(2015) 192 final.

Commissione Europea (2015b), *Commission staff working document Better Regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 final.

Commissione Europea (2015c), *Better Regulation Toolbox to accompany the guidelines on Better Regulation presented with SWD (2015)111 final*.

Commissione europea (2017), *Completare il programma "Legiferare meglio": migliori soluzioni per migliori risultati, COM(2017) 651 final.*

Commissione europea (2017a), *Commission staff working document Better Regulation Guidelines*, SWD (2017) 350.

Commissione europea (2017b), *Libro bianco sul futuro dell'Europa*, COM(2017) 2025.

Commissione europea (2017c), *Assessing the Impact of EU Regulatory Barriers on innovation*, Directorate General for Research and Innovation.

Commissione europea (2018), *Quantification in Commission Impact Assessments and Evaluations*, Report of the RSB/SG/JRC Working Group.

Commissione europea (2018a), *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE,* COM(2018) 703 final.

CONSOB (2018), Relazione per l'anno 2017, Roma, 31 marzo.

CONSOB (2019), Relazione per l'anno 2018, Roma, 31 marzo.

Corthay L. (2010), *How to reform business licenses (English)*. Washington DC, The World Bank Group.

Cottarelli C. (2018), *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Milano, Feltrinelli.

Cucciniello M., Nasi G. (2014), *Transparency for Trust in Government:How Effective is Formal Transparency?*, in *International Journal of Public Administration*, 37(13), pp. 911-921.

D'Alberti M. (2019), *Lezioni di diritto amministrativo IV ed. 2019*, Torino, Giappichelli editore.

De Leonardis F. (2018), *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2018.

Della Cananea G. (2016), *Due process of law beyond the state: requirements of administrative procedure,* Oxford, Oxford University Press.

Demeritt A.D., Hoff K., (2018), *The making of behavioral development economics* Policy Research working paper; no. WPS 8317. Washington DC, The World Bank Group.

Di Giambattista L. (2016), *La valutazione d'impatto nell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio",* Osservatorio Europeo.

Di Giambattista L. (a cura di) (2018) *L'analisi di impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo*, Esperienze n.7, Senato, Ufficio valutazione di Impatto.

Di Mascio F. (2017), *L'accesso a dati, documenti e informazioni*, in M. Nunziata (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione: Rimedi preventivi e repressivi,* Carocci, pp. 109-120.

Di Mascio F. (2018), *L'attuazione delle norme sulla trasparenza,* in *Speciale Trasparenza - Giornale di diritto amministrativo,* Wolters Kluwer Italia.

Di Mascio F., Natalini A., Cacciatore F. (2018), *The political origins of transparency reform: insights from the Italian case,* in *Italian Political Science Review/ Rivista italiana di scienza politica,* Settembre, pp. 1-17.

Diver C.S. (1983), *The Optimal Precision of Administrative Rules*, in «The Yale Law Journal»*,* n. 93 (1), pp. 65 ss.

ESMA (2018), *Final Report Guidelines on certain aspects of the MiFID II suitability requirements*, Paris, 28 maggio.

Farina C.R., Newhart M.J., Heidt J. (2014), *Rulemaking vs. Democracy: Judging and NudgingPublic Participation That Counts,* in «Michigan Journal of Environmental and Administrative Law», vol. 2, n. 1 e in «Cornell e-Rulemaking Initiative Publications»*,* n. 17/2014, pp. 10671.

Ferraz Esteves de Araujo J.F., Tejedo-Romero F. (2016), *Political and Economics Determinants of Information Transparency in Spanish Local Governments*, Mimeo.

Forni L., Gerali A. e Pisani M. (2009), *Macroeconomics effects of greater competition in the service sector: the case of Italy*, in *Temi di discussione. Working paper*, Banca d'Italia, n. 706, marzo 2009.

Galli E., Rizzo I., Scaglioni C. (2017), *Transparency, quality of institutions and performance in the Italian Municipalities*. WP10/2017/DE/UECE ISEG/ UTL - Technical University of Lisbon, Economics Department.

Genovese A. (2017), *La trasparenza del d.lgs. n.33/2013 e l'istituto dell'accesso generalizzato a confronto con talune specificità delle Autorità Indipendenti*, in *Autorità Indipendenti e anticorruzione*, Atti del Convegno "Autorità indipendenti e anticorruzione", Roma, Auditorium Consob, 4 Aprile, pp. 19-25.

Giacchetti Fantini M. (2018), *La Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) e l'Analisi di Impatto della Regolazione sulla Concorrenza (AIRC) come strumenti di better regulation e fattori di competitività. Il contributo dell'analisi economica del diritto per la valutazione dell'impatto del contenzioso pubblico*, in «*Rassegna Avv. Gen. Dello Stato*», n. 2/2018, pp. 63-87.

Giglioni F. (2013), *L'ambito di applicazione (artt.1, comma 3, 11, 48 e 49, commi 2 e 4),* in B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, Maggioli Editore.

Golberg E. (2018), '*Better Regulation': European Union Style*, M-RCBG Associate, Working Paper Series, no. 98.

Griglio E. (2019), *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in «federalismi.it», n. spec. 3, 15 aprile.

Gunningham N. (2010), *Enforcement and Compliance Strategies*, in Baldwin R, Cave M and Lodge M (a cura di), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press.

Hawkins K (2003), *Law as Last Resort – Prosecution Decision-Making in a Regulatory Agency*, Oxford, Oxford University Press.

Hirsch W.Z., Osborne E. (2000), *Privatization of government services: Pressure-group resistance and service transparency,* in *Journal of Labor Research* 21(2): 315-326.

Hodges C. (2012), *Model for Integrating Regulation and Dispute Resolution,* Oxford Legal Studies Research Paper n. 56.

Hodges C. (2014), *Delivering Redress through Alternative Dispute Resolution and regulation*, in van Boom WH and Wagner G. (a cura di) (2014), *Mass Torts in Europe: Cases and Reflections*, Berlin/Boston, De Gruyter.

Hodges C. (2015), *Law and Corporate Behaviour: Integrating Theories of Regulation, Enforcement, Compliance and Ethics*, Oxford, Hart Publishing Ltd.

Hodges C. and Steinholtz R. (2017), *Ethical Business Practice and Regulation. A Behavioural and Values-Based Approach to Compliance and Enforcement*, Oxford, Hart/Beck.

Hood C. (2005), *Public Management: The Word, the Movement, the Science*, in E. Ewan, L. E. Lynn Jr. and C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press, pp. 7-26.

IFAC-BIAC (2018), *Regulatory divergence: costs, risks, impacts*.

IVASS (2018), *Relazione annuale sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2017*, Roma, 27 giugno.

Kagan R.A., Gunningham N. and Thornton D. (2011), *Fear, Duty, and Regulatory Compliance: Lessons from Three Research Projects*, in Parker C., Leh-

mann Nielsen V. (a cura di), *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing.

Kirchler E. (2007), *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kostoris Padoa-Schioppa F. (2002), *Le Autorità Indipendenti e il Buon Funzionamento dei Mercat*i, Il Sole 24 Ore, Milano.

La Spina A., Majone G. (2000), *Lo stato regolatore*. Bologna, Il Mulino.

Lacava C. *et al*. (2007), *Analisi di impatto della Regolazione sulla concorrenza: linee guida e applicazione al caso della regione Toscana*, in *Studi e Ricerche* n. 2, disponibile sul sito www.agcm.it.

Lanzi D. (1998), *L'istituzione di Autorità di regolazione,* in *Economia Pubblica*, n. 1, pp. 5-37.

Laswad F., Fisher R., Oyelere P. (2005), *Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities,* in *Journal of Accounting and Public Policy* 24 (2), 101-121.

Lind E.A., Arndt C. (2016), *Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 6, Paris, OECD Publishing.

Lind E.A., Arndt C. (2016), *Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions*, OECD Regulatory Policy Working Papers, n. 6, Paris, OECD Publishing.

Lourenço J.S. *et al.* (a cura di) (2016), *Behavioural insights applied to policy: European Report 2016*, EUR 27726 EN, JRC Science Hub, doi:10.2760/903938.

Macchiati A., Magnoni A. (2000), *Quale governance per le autorità indipendenti? Un'analisi economica delle leggi istitutive*, in «Quaderni di finanza», 41.

Mair P. (2016), *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.

Massimino F. (2019), *Linee Guida sulla Compliance Antitrust e valutazione del rischio aziendale*, in «Il Diritto industriale», n. 1, pp. 5-12.

Mazzantini G. (2016), *L'Analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza*, in *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*. *Annuario 2016*, Roma, Osservatorio AIR.

McGarity T.O. (1992), *Some Thoughts on "Deossifying" the Rulemaking Process*, in «Duke Law Journal», Vol. 41, n. 6, 1992, pp. 1385 ss.

Merusi F. (2000), *Democrazia e autorità indipendenti*. Bologna, Il Mulino.

Micossi S. (2018), *I fattori di blocco dell'economia italiana*, intervento al Convegno Banca d'Italia - Consiglio di Stato dal titolo «Giustizia amministrativa ed esigenze del sistema economico», Roma, 6 giugno 2018.

Morettini (2016), *Contributi giurisprudenziali alla qualità della regolazione,* in Cacciatore F., Di Mascio F. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri stru-*

menti per la qualità della regolazione Annuario 2015, Roma, Osservatorio AIR.

Morettini (2017), *Il contributo del Consiglio di Stato e dei TAR alla qualità della regolazione*, in Cavalieri E., Chiti E. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016,* Roma, Osservatorio AIR.

Morettini S. (2016), *Europa, il nuovo accordo interistituzionale Legiferare meglio*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. VII/2, pp. 6-9.

Natalini A. (2018), *Il giardino dei sentieri che si biforcano: la progressiva stratificazione delle norme sulla trasparenza*, in *Speciale Trasparenza -Giornale di diritto amministrativo,* Wolters Kluwer Italia.

Natalini A., Vesperini G. (2015), *Le troppe trasparenze*, in A. Natalini e G Vesperini (a cura di), *Il Big Bang della Trasparenza*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 11-30.

OCSE (1995), *Recommendation on improving the quality of government regulation*, OECD, Parigi; OCSE (1997), *Policy Recommendations on Regulatory Reform*, OECD, Parigi.

OCSE (2011), *Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione, Volume I: i principi; Volume II: linee guida*, Parigi OECD.

OCSE (2012), *Reccommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2013), *International Regulatory Co-operation Addressing Global Challenges,* Paris, OECD Publishing.

OCSE (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2014a), *Regulatory Enforcement and Inspections – Best Practice Principles for Regulatory Policy,* Paris, OECD Publishing.

OCSE (2014b), *Regulatory Enforcement and Inspections*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2017a), *The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2017b), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2017c), *International Regulatory Co-operation and Trade*: *Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies,* Paris, OECD Publishing.

OCSE (2017d), Recommendation of the Council on Open Government, 14 December 2017.

OCSE (2018), *Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2018a), *Regulatory Enforcement and Inspections – Best Practice Principles for Regulatory Policy*.

OCSE (2018b), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, Paris, OECD Publishing.

OCSE (2019) *Closing the regulatory cycle: effective ex post evaluation for improved policy outcomes (forthcoming).*

OCSE (2019a), *Better Regulation Practices across the European Union,* Paris, OECD Publishing.

OCSE (2019b), *Delivering Better Policies Through Behavioural Insights*, Paris, OECD Publishing.

Ogus A.I., Faure M.G., Philipsen N. J. (2006), *Best practices for consumer policy: Report on the effectiveness of enforcement regimes*, Paris, OECD Publishing.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea (2016), *Accordo interistituzionale del 13 aprile 2016 "Legiferare meglio".*

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione europea (2013), *Accordo interistituzionale Legiferare meglio del 16 dicembre 2003 (2003/C 321/01).*

Patrizii V. (2005), *Le Autorità Indipendenti*, in *Economia Pubblica*, n.1-2, pp. 29-59.

Pezzoli A., Schiattarella R. (1999), *Le Autorità Indipendenti*, in N. Acocella (a cura di), *Istituzioni tra Mercato e Stato*, Roma, Carocci, pp. 63-83.

Police A. (2017), *La disciplina dell'anticorruzione e la sua declinazione nel "recinto" delle Autorità Indipendenti,* in *Quaderni Giuridici* n.13/settembre. Roma, Consob.

Pollicino O., Resta F. (2019), *Trasparenza amministrativa e riservatezza*, in *Agenda digitale*, 25 febbraio 2015.

Polo M. (2002), *Le Autorità indipendenti: un'analisi economica e una proposta di riordino*, *in Analisi giuridica dell'economia,* n. 2, 369-384.

Predieri A. (1997), *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), *Relazione sullo Stato di Applicazione dell'analisi di Impatto della Regolamentazione*, Roma.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2018), *Relazione sullo Stato di Applicazione dell'analisi di Impatto della Regolamentazione*, Roma.

Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica (2018)*, Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati. Anno 2017*, Roma.

Radaelli C., Fritsch O. (2012), *Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes*, OECD, Expert Paper No. 2. Parigi.

Raiola C. (2017), *I recenti sviluppi sulla consultazione: i principi OCSE e le linee guida italiane*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», anno VIII/2, aprile 2017, pp. 24-28.

Raiola C. (2017a), *La partecipazione al processo decisionale*, in Cavalieri E., Chiti E. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016,* Roma, Osservatorio AIR.

Raiola C. (2018), *I metodi per dar conto dei risultati delle consultazioni pubbliche. L'esempio del regolamento IVASS sulle polizze RC auto*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», anno IX/ 3.

Raiola C. (2019), *L'impianto delle leggi regionali sulla partecipazione: le nuove disposizioni dell'Emilia Romagna*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR, n. X/2, pp. 35-40.

Rangone N. (2014), *Nuove frontiere per la competition advocacy. Il contributo dell'analisi di impatto della concorrenza ed il ruolo delle autorità antitrust*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2/2014.

Rangone N. (2019), *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubbl*ico, n. 3/2019.

Salvi S. (2015), *L'AIR nella Banca d'Italia*, Schede dell'Osservatorio AIR, S1/2015.

Salvi S. (2017), *L'AIR e la VIR*, in Cavalieri E., Chiti E. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2016,* Roma, Osservatorio AIR.

Schade S. *et al.* (2017), *Using New Data Sources for Policy-Making,* JRC Technical Reports, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Senato della Repubblica (2015), *L'AIR nelle autorità indipendenti. Una panoramica sulla normativa vigente,* Roma.

Senato della Repubblica (2018), Ufficio Valutazione Impatto, *L'AIR nel 2017. La relazione del Governo alle Camere*, *Esperienze* n. 33, giugno 2018.

Shapiro S. (2008), *Does the Amount of Participation Matter? Public Comments, Agency Responses and the Time to Finalize a Regulation*, in *Policy Sciences*, vol. 41, n. 1, pp. 33 ss.

Shapiro S. (2018), *Embracing Ossification*, in «Regulation», n. 41, winter 2018/2019, pp. 8 ss.

Shapiro S. (2018a), *Can Analysis of Policy Decisions Spur Participation?*, in «*Journal of Cost-Benefit Analysis*», vol. 9, issue 3, 2018, p. 435 ss.

Stewart J. (2009), *The dilemmas of Engagement. The role of consultation in governance*, Canberra, ANU Press.

Sunstein C.R. (2013), *Deciding by default*, in «University of Pennsylvania Law Review», vol. 162, n. 1, 2013, pp. 1 ss.

Trnka D, Thuerer Y. (2019), *One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries*, OECD Regulatory Working Papers no. 11, Paris, OECD Publishing.

Tyler T.R. (1990), *Why People Obey the Law*, Yale, Yale University Press.

Tyler T.R. (1998), *Public mistrust of the law: a political perspective*, in «*University of Cincinnati Law Review*», pp. 847 ss.

Tyler T.R. (2001), *Trust and law-abidingness: a proactive model of social regulation*, in «*Center for Tax System Integrity», Working paper* n. 16.

Tyler T.R. (2003), *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*, in «*Crime and Justice»,* n. 30, pp. 283 e ss.

UNECE (2018), *Railway Reform in the ECE Region*, Final Report, January.

Unione europea (2018), *Report of the Task Force on Subsidiarity*, *Proportionality and "Doing Less More Efficiently"*.

Vipiana P. (2019), *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in «federalismi.it», n. 2.

Voermans W.J.M. (2017), *Legislation and Regulation*, in Karpen U and Xanthaki H (a cura di), *Handbook of Legislation*, Oxford, Hart Publishing.

WAREG (2017), *An analysis of water efficiency KPIs in WAREG member countries* Report 2017.

Wiener J.B., Alemanno A. (2015), *The Future of International Regulatory Cooperation: TTIP as a Learning Process Toward a Global Policy Laboratory*, in «Law and Contemporary Problems», n. 78, pp. 103-136.

INDICE DEGLI AUTORI

FLORENTIN BLANC, PhD in Giurisprudenza (Universiteit Leiden), è Senior Policy Analyst all'OCSE, dopo 15 anni al Gruppo della Banca Mondiale.

LAURA CAVALLO è Direttore dell'Ufficio Programmazione operativa del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

VALERIO DI PORTO, Istituto Dirpolis (Pisa).

EMMA GALLI è professore ordinario di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche della Sapienza Università di Roma.

LIVIA LORENZONI è ricercatrice abilitata alle funzioni di Professore Associato in Diritto Amministrativo del Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Roma Tre.

GABRIELE MAZZANTINI, dottore di ricerca in Economia e gestione dei sistemi locali, è funzionario della Direzione Studi e analisi della legislazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

SIMONA MORETTINI è avvocato in Roma. Dottore di ricerca in diritto dei contratti pubblici.

CAROLINA RAIOLA è esperto di consultazione e comunicazione istituzionale della Delivery Unit nazionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

NICOLETTA RANGONE è professore ordinario di diritto amministrativo e titolare della Cattedra Jean Monnet EU approach to Better Regulation.

ILDE RIZZO è professore ordinario di Scienza delle finanze, Università di Catania.

CARLA SCAGLIONI è professore aggregato di Economia politica ed Economia finanziaria e monetaria del Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze Umane, Università Mediterranea.

DAVIDE ZAOTTINI è Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica.