

OSSERVATORIO AIR

# L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione

Annuario 2013

A cura di Alessandro Natalini, Francesco Sarpi  
e Giulio Vesperini





L'analisi di impatto e gli altri strumenti  
per la qualità della regolazione  
Annuario 2013

A cura di Alessandro Natalini, Francesco Sarpi  
e Giulio Vesperini



L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione.  
Annuario 2013  
A cura di Alessandro Natalini, Francesco Sarpi e Giulio Vesperini

Edizione dicembre 2014  
© copyright 2014  
Associazione Osservatorio AIR, Roma  
via Arenula, 16 - 00186 Roma.

email: [info@osservatorioair.it](mailto:info@osservatorioair.it)  
sito web: [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

Realizzazione editoriale: Osservatorio AIR

ISBN (versione PDF): 978-88-940493-0-5

Il testo è scaricabile dal sito [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

# Indice

## **Il lento cammino dell'AIIR e degli altri strumenti di *better regulation*.**

### **Introduzione**

*di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini* 9

1. Premessa 9
2. L'agenda di ricerca 10
3. L'espansione delle regole 11
4. L'amministrazione segue a fatica, ma talvolta precede il regolatore 14
5. La varietà delle misure di qualità della regolazione 15
6. Le diverse velocità 16
7. Gli itinerari di ricerca 17

## **Capitolo 1. Le politiche della *better regulation* nella UE e nell'OCSE. I vincoli alle autorità nazionali**

*di Eleonora Cavalieri e Giovanna Perniciaro* 21

- 1.1. Premessa 21
- 1.2. Le indicazioni dell'OCSE 22
- 1.3. Gli interventi dell'UE per la promozione della *smart regulation* 25
- 1.4. Il ruolo dei gruppi di regolatori nella diffusione della *better regulation* 29
- 1.5. L'AIIR nelle autorità europee di regolazione 31
- 1.6. L'AIIR nelle AI 33
- 1.7. Le strutture organizzative per l'AIIR 38
- 1.8. Conclusioni 43

<b>Capitolo 2. L'AIR e la VIR</b>	
<i>di Siriana Salvi</i>	45
2.1 Premessa	45
2.2 Il contesto internazionale	47
2.3 L'AIR e la VIR in ambito statale	51
2.4 Le autorità indipendenti	55
2.5 Conclusioni	68
<b>Capitolo 3. La misurazione degli oneri amministrativi</b>	
<i>di Mariangela Benedetti</i>	73
3.1. Premessa	73
3.2. Le esperienze realizzate	74
3.3. Confronto tra le esperienze realizzate	83
3.4. Conclusioni	86
<b>Capitolo 4. La consultazione e la trasparenza</b>	
<i>di Carolina Raiola</i>	89
4.1. Premessa	89
4.2. Le novità intervenute in Europa in materia di consultazione pubblica	91
4.3. Le novità introdotte in materia di consultazione pubblica dalle AI in Italia: i nuovi regolamenti adottati da IVASS e AVCP	94
4.4. Le innovazioni delle AI nella metodologia di consultazione	98
4.5. Il numero di consultazioni pubbliche svolte nel 2013 dalle AI italiane	102
4.6. La trasparenza delle procedure di consultazione pubblica	104
4.7. La trasparenza delle attività di regolazione	107
4.8. L'attuazione delle disposizioni sulla trasparenza da parte delle AI	110
4.9. Conclusioni	112
<b>Capitolo 5. I controlli: i giudici, il Parlamento e gli oversight bodies</b>	
<i>di Monica Cappelletti</i>	115
5.1. Premessa	115
5.2. Il controllo dei giudici	115
5.3. Il controllo del Parlamento	121
5.4. Il controllo degli <i>oversight bodies</i>	123
5.5. Conclusioni	125

**Capitolo 6. I top reformers***di Francesco Sarpi* 127

6.1. Perché e come individuare le autorità più innovatrici 127

6.2. I top reformers 128

6.3. I possibili motivi delle riforme 133

**Capitolo 7. La qualità della regolazione nelle regioni***di Federica Cacciatore* 137

7.1. Premessa 137

7.2. La normativa regionale 138

7.3. Organizzazione amministrativa 141

7.4. Le esperienze regionali sull'AIR e sulla VIR 146

7.5. La MOA e la semplificazione amministrativa 154

7.6. Le esperienze di MOA e le semplificazioni amministrative 161

7.7. Conclusioni 167

**Capitolo 8. Indipendenza e qualità dell'analisi d'impatto delle autorità di regolazione nella letteratura***di Fabrizio Di Mascio* 171

8.1. Premessa 171

8.2. Gli approcci teorici e i metodi di analisi 174

8.3. I temi trattati 176

8.4. Conclusioni 187

Riferimenti bibliografici 189

Indice degli autori 197





# Il lento cammino dell'AIR e degli altri strumenti di *better regulation*

## Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini\*

### 1. Premessa

Alla fine del 2012, concluso il primo triennio dell'attività dell'Osservatorio sull'analisi di impatto della regolazione nelle autorità indipendenti (Osservatorio AIR, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)), si è tracciato un bilancio del lavoro compiuto con il volume *L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle autorità indipendenti*<sup>1</sup>. La novità della materia nell'ordinamento italiano, tuttavia, ha imposto di procedere per approssimazioni successive. Come si legge nel capitolo introduttivo del volume, infatti, «l'esame di questa fase di gestazione [dell'uso dell'analisi di impatto della regolazione da parte delle autorità indipendenti] mette in luce eventi ancora isolati, tenui segnali, non di rado contraddittori, che al momento consentono di tracciare, al massimo, alcune linee di tendenza. Lo scopo dei saggi contenuti [nel volume] non può essere, quindi, quello di proporre una sistemazione della materia e delle sue dinamiche, quanto, invece, quello di dare conto delle analogie e delle differenze tra le diverse autorità indipendenti, formulando ipotesi di lavoro».

*L'Annuario*, del quale si pubblica la prima edizione, prosegue su questa stessa strada. Esso, infatti, serve a tracciare, anno per anno, le principali tendenze riscontrate nel periodo oggetto di osservazione e ad aggiornare, se necessario, l'agenda della ricerca. Se messi a confronto con quelli del volume precedente, i saggi raccolti in questo *Annuario*, introducono nuovi temi, in corrispondenza con l'espansione degli oggetti delle ricerche dell'Osservatorio. Questa espansione, a sua volta, ha seguito tre diverse direzioni: l'approfondimento dell'esperienza

---

1. Il volume, curato da A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini, è stato pubblicato per i tipi della Carocci.

\* Il testo è frutto di una riflessione condivisa dagli Autori, tuttavia Alessandro Natalini ha curato i paragrafi 3, 4 e 5, mentre Giulio Vesperini 1, 2, 6 e 7.

delle autorità indipendenti (AI), perché si è trattato, oltre che di analisi di impatto della regolazione (AIR) e di verifica d'impatto della regolazione (VIR), anche dell'applicazione ad esse delle norme sulla trasparenza e di quelle sulla misurazione degli oneri amministrativi; l'avvio della indagine sulle misure di *better regulation* adottate dalle regioni e dalle province autonome, con la creazione di una apposita sezione dell'Osservatorio; la ricognizione della principale letteratura, nazionale e internazionale, sul tema, con la formazione di una sezione del sito, dove sono raggruppate per temi le indicazioni bibliografiche, la pubblicazione di recensioni e di presentazione di scritti da parte degli stessi autori.

## 2. L'agenda di ricerca

Torniamo al volume del 2012. Il saggio introduttivo, già citato, dopo aver ricostruito il contesto nel quale le autorità indipendenti italiane avevano cominciato a fare uso dell'AIR, e dato conto dei problemi posti dalla prima esperienza pratica, tracciava alcuni itinerari di ricerca «per analizzare e interpretare i processi di trasformazione riguardanti il modo di produrre regole nelle autorità indipendenti»<sup>2</sup>.

Questa agenda si incentrava su quattro diversi tipi di problemi. Il primo, maggiormente sviluppato, riguarda le ragioni per le quali le autorità indipendenti italiane, a differenza della grande parte delle altre amministrazioni italiane, hanno fatto ricorso all'AIR. Ancora allo stato embrionale, invece, l'identificazione e la discussione di altri tre problemi: quello dei rischi connessi alla introduzione dell'AIR; quello della progressiva identificazione di diversi tipi di AIR, in ragione sia dei diversi sistemi impiantati dalle diverse autorità indipendenti, sia delle caratteristiche dei singoli processi regolativi sottoposti ad AIR; quello del rapporto tra le tecniche di valutazione, rispettivamente, *ex ante* ed *ex post* degli effetti economici delle decisioni regolatorie.

In questo periodo, cosa è cambiato nell'ordine reale della diffusione e della qualità delle misure di *better regulation*? Cosa si è modificato nell'ordine teorico, della analisi e della sistemazione di questa esperienza? Quella agenda di ricerca conserva la sua validità o è necessario integrarla con la considerazione di nuovi problemi e di

---

2. Entrambi i brani tra virgolette sono tratti da A. Natalini e G. Vesperini, *Introduzione. Dagli early birds alla "nottola di Minerva": per costruire un'agenda di ricerca sull'AIR nelle Autorità indipendenti*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, Carocci Editore, 2012, p.10.

nuovi temi?

Innanzitutto, devono essere presi in considerazione alcuni mutamenti del contesto: questi affondano le loro radici negli anni precedenti, ma nel corso del 2013 acquisiscono una evidenza più spiccata. Da un lato, il ruolo delle autorità indipendenti è al centro di un filone di studi<sup>3</sup> che, come mostra il contributo di Di Mascio (Cap. 8 di questo *Annuario*), è stato ulteriormente coltivato nel corso del 2013 e che prende a oggetto sia il rapporto tra l'indipendenza formale (quella prevista dalle norme) e quella sostanziale (derivante dal modo con cui le norme sono effettivamente applicate) che la percezione del loro livello di autonomia da parte del governo e dei soggetti regolati.

Dall'altro lato, negli ultimi anni, sono cambiate alcune importanti regole sulle autorità indipendenti. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha assorbito la ben più corposa Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (AVCP). Nel contempo, sono stati ampliati i compiti dell'Autorità per l'energia e il gas, che ha acquisito anche alcune competenze in materia di gestione del sistema idrico (AEEGSI). L'Istituto sulla vigilanza delle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) è stato sostituito dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) ed è nata l'Autorità per i trasporti pubblici. Nelle diverse autorità è stato limitato, per legge, il numero e i compensi dei loro componenti. È stata prevista prima in via di principio e poi anche per aspetti di dettaglio, la trasparenza delle attività, delle risorse, delle organizzazioni e delle procedure di queste amministrazioni. Sono state introdotte forme di centralizzazione nella acquisizione e gestione delle risorse strumentali. Si è assistito inoltre ad un progressivo aumento dell'influenza delle agenzie di regolazione istituite a livello europeo.

Alle tendenze delle politiche di *better regulation* nel corso del 2013 e alle implicazioni che se ne possono trarre per l'agenda della ricerca sono dedicati i paragrafi che seguono.

### 3. L'espansione delle regole

Nel 2013, si registrano modifiche importanti alle regole che disciplinano l'Air e, in generale, le misure di *better regulation*. Queste interessano, in misura diversa, la disciplina europea, quella statale, quelle regionali, quelle delle autorità indipendenti.

---

3. M. Thatcher, *The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe*, in «Governance», vol. 18, n. 3, 2005, pp. 347–373.

L'Unione europea ha definito nuove metodologie per la valutazione *ex post* delle misure adottate dalle istituzioni europee, disciplinato le forme con le quali dare pubblicità ai risultati delle valutazioni, introdotto nuove forme di programmazione delle normative europee. Non meno importanti sono la raccomandazione dell'Impact Assessment Board (IAB) perché la commissione europea modifichi gli standard minimi utilizzati nelle consultazioni allo scopo di favorire l'aggiornamento del documento di consultazione e incoraggiare la partecipazione; le linee guida, annunciate dalla stessa commissione, per la consultazione e la pubblicazione di un calendario delle consultazioni pianificate; il *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT), lanciato nel 2013, che si basa sul ricorso ad una molteplicità di strumenti di *better regulation*, nell'ambito dei quali l'AIR mantiene comunque una posizione centrale; la *review*, parte dello stesso programma REFIT, con la quale la Commissione ha elaborato una serie di accorgimenti concernenti l'informazione da rendere ai soggetti interessati alla consultazione.

Per la disciplina nazionale, si segnala, innanzitutto, l'avvio della consultazione pubblica per la modifica del regolamento in materia di AIR e VIR nelle amministrazioni dello Stato, con il fine, tra l'altro, in sintonia anche con i recenti orientamenti europei, di rafforzare il collegamento tra le misure di *better regulation* e la programmazione normativa, di rendere più stringente il principio di selettività per la scelta dei provvedimenti da sottoporre ad AIR, di introdurre una AIR semplificata per i decreti legge, di disciplinare un nuovo procedimento per la selezione dei provvedimenti da sottoporre a VIR, di prevedere appositi piani quinquennali delle amministrazioni responsabili (di tutto questo tratta, tra l'altro, Siriana Salvi nel Cap. 2), di rafforzare la trasparenza delle procedure di valutazione. Si segnalano, inoltre, le norme di attuazione delle previsioni di legge sul bilancio degli oneri informativi e la direttiva del presidente del consiglio dei ministri sul rispetto dei livelli minimi di regolamentazione europea per prevenire il cd. *goldplating*.

Alla fine del 2013, poi, a conclusione di un triennio particolarmente intenso, sono sedici le regioni e le province autonome che, con leggi e regolamenti, hanno disposto su AIR e VIR (ne tratta Federica Cacciatore nel Cap. 7), mentre nove di queste hanno riservato alla materia anche disposizioni statutarie.

Quanto alle autorità indipendenti, infine, due di esse (AEEGSI e AVCP) hanno adottato regolamenti sull'AIR; in altri due casi (IVASS e AVCP) sono state disciplinate le procedure di partecipazione degli

interessati alle attività di regolazione. In entrambi i casi, le nuove disposizioni presentano elementi comuni e differenze rispetto a quelle omologhe delle altre autorità. Inoltre, sempre per le autorità indipendenti, si registra la tendenza a una espansione del ruolo giocato dalla fonte regolamentare a integrazione di quella legislativa, sia per quanto riguarda la disciplina dell'AIR (come evidenziato nel contributo di Siriana Salvi) sia per quanto concerne le consultazioni (come sottolineato da Carolina Raiola nel Cap. 4).

Per quanto riguarda, invece, i sistemi di controllo sul rispetto di queste regole, Monica Cappelletti (Cap. 5) sostiene la tesi che quelli di tipo informativo, attribuiti alle Commissioni parlamentari, sulla base delle relazioni annuali presentate dalle autorità indipendenti, non hanno avuto effetti pratici e, in particolare, non sono stati in grado di innescare una verifica sulle procedure e le tecniche di qualità della regolazione utilizzate. È però interessante rilevare che, nel corso dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa promossa nel 2013 dalla Commissione bicamerale per la semplificazione, si è discusso anche dell'AIR e che i rappresentanti delle autorità indipendenti sono stati richiesti di indicazioni in merito al miglioramento della qualità della legislazione. D'altro canto, però, nelle autorità indipendenti e più in generale nell'ordinamento italiano continuano a mancare vere strutture di *oversight bodies*, quelle strutture, cioè, incaricate di verificare la corretta applicazione delle metodologie di qualità della regolazione<sup>4</sup>. Si conferma, così, il ritardo dell'Italia rispetto alla crescente diffusione e rilevanza di questo tipo di organismi in altri paesi, testimoniato anche dalle numerose pubblicazioni scientifiche che di essi trattano (ne tratta Di Mascio). Anche il ruolo di controllo svolto dalla giurisprudenza resta flebile e, come mette in luce Monica Cappelletti nel suo contributo, si concentra prevalentemente sulla consultazione intesa come parte della istruttoria e garanzia di partecipazione dei soggetti interessati. Anche qui emerge una difformità con altri ordinamenti, a proposito dei quali alcuni studiosi segnalano un progressivo ampliamento dell'attenzione dei giudici dal diritto sostanziale a quello procedurale<sup>5</sup>, e altri<sup>6</sup> intravedono una risposta dei magistrati all'esigenza di controllare

---

4. M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli oversight bodies*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 2012, pp. 1057-1105.

5. Si veda I. Bar-Simon-Tov, *Semiprocedural Judicial Review*, in «Legisprudence», 6(3), 2012, pp. 271-300.

6. Si veda A. Alemanno, *The Emergence of the Evidence-based Judicial Reflex*, in «The Theory and Practice of Legislation», 1(2), 2013, pp. 327-340.

l'uso delle informazioni prodotte e utilizzate nel procedimento decisionale.

#### **4. L'amministrazione segue a fatica, ma talvolta precede il regolatore**

Se la definizione di nuove regole procede in modo spedito, la loro applicazione nelle autorità indipendenti e nelle regioni ha un percorso più travagliato. Le autorità indipendenti che fanno ricorso all'AIR sono sostanzialmente le stesse del passato, né si modificano le caratteristiche delle analisi stesse. Anche il numero delle AIR svolte resta sostanzialmente stabile. Si segnalano, tuttavia, i primi casi di ricorso alla VIR da parte, rispettivamente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP).

Si sono registrate, tuttavia, alcune modifiche nella individuazione delle unità organizzative preposte allo svolgimento dell'AIR. In particolare, ciò ha riguardato l'AEEGSI che ha attribuito i compiti concernenti l'AIR e la VIR a due uffici diversi e previsto che lo svolgimento delle analisi possa essere esternalizzata. Una revisione della struttura organizzativa dedicata alle funzioni di analisi di impatto era stata avviata, prima del suo assorbimento nell'ANAC, anche dall'AVCP: i cui i compiti in materia erano passati da un ufficio alle dipendenze del Segretario generale ad uno che rispondeva direttamente al Presidente.

Resta comune comunque a tutte le strutture preposte all'AIR nelle diverse autorità indipendenti l'esiguità delle risorse umane appositamente preposte allo svolgimento di questa funzione.

Nelle regioni, la disciplina della qualità della regolazione e della trasparenza dei processi decisionali determina solo una parziale riorganizzazione delle strutture amministrative, mentre capita spesso che i compiti in materia siano attribuiti ad uffici già esistenti. Solo di rado, invece, alla definizione con legge di nuove politiche segue l'attribuzione delle relative responsabilità agli uffici politici; quando questo avviene, sono i consigli, non le giunte, ad essere interessati; ma, anche in questi casi, gli scarsi mezzi dei quali essi sono forniti fa di quelli istituiti, «organismi meramente rappresentativi, se non del tutto simbolici» (come scrive Cacciatore). Nelle regioni, quindi, la qualità della regolazione è fatto che interessa l'assemblea legislativa e, in parte, l'amministrazione, solo incidentalmente, invece, il governo

dell'ente. Il lavoro di Federica Cacciatore, inoltre, segnala che, sempre nel 2013, sono state ventuno le norme di legge regionali che hanno previsto clausole valutative, ma i rapporti di valutazione, in attuazione delle norme, sono stati molto pochi.

Il rapporto tra le regole di *better regulation* e la loro applicazione, però, non si esaurisce nelle considerazioni appena svolte. Ci sono, invece, altri tre aspetti che meritano di essere segnalati.

Innanzitutto, nella (breve) storia della *better regulation* in Italia, le esperienze più interessanti sono state quelle nelle quali la formalizzazione della disciplina in materia è stata preceduta da periodi di sperimentazione, di maggiore o minore lunghezza: in questi casi, infatti, la norma ha potuto tenere conto dei problemi incontrati nella pratica e innestarsi su un tessuto ordinamentale nel quale già erano stati inseriti elementi di qualità della regolazione. Ora, nel 2013 questo metodo ha trovato nuove interessanti applicazioni. Per le autorità indipendenti, ad esempio, il testo di Carolina Raiola tratta delle innovazioni sperimentate dall'AEEGSI e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) nel metodo di *notice and comment*, allo scopo di incentivare la partecipazione al processo decisionale dei portatori di interessi diffusi.

D'altro canto, non è la previsione di legge l'unico (e più efficace) modo per assicurare che si faccia effettivamente ricorso alle misure di *better regulation*. Ne fornisce conferma quanto riferisce Federica Cacciatore circa il fatto che, nel corso del 2013, le uniche AIR realizzate nelle regioni sono quelle sperimentali previste nel *Programma operativo di assistenza tecnica-POAT* promosso dalla Presidenza del consiglio dei ministri per il rafforzamento delle capacità normative delle regioni del cd. *obiettivo convergenza*.

## **5. La varietà delle misure di qualità della regolazione**

Nel 2013, si amplia la varietà delle misure di qualità di regolazione. Come si è detto, alle AIR, si aggiungono le prime VIR, anche se la relativa disciplina è ancora lacunosa. Infatti, in linea con l'avvio di un ambizioso programma europeo di revisione della legislazione vigente, due autorità (AVCP e IVASS) hanno adottato una propria disciplina della valutazione *ex post* e si registrano alcuni pionieristici casi di ricorso agli stessi strumenti grazie alle iniziative avviate, rispettivamente, dalla CONSOB e dalla COVIP.

Si è detto, inoltre, delle clausole valutative, previste nella

legislazione regionale, e del progressivo diffondersi delle agende delle attività normative. Si aggiunga la prima attuazione delle norme del 2011 che impongono anche alle autorità indipendenti di misurare gli oneri amministrativi gravanti su imprese e cittadini e di provvedere, su questa base, alla riduzione degli stessi oneri: misure queste che servono, in via immediata, a semplificare l'attività amministrativa, ma che hanno, anche, conseguenze indirette sulla qualità della regolazione, se non altro perché ne garantiscono una attuazione più semplice e meno costosa (si veda a proposito il testo di Mariangela Benedetti, Cap. 3).

Infine, si espande ulteriormente il ricorso alle consultazioni pubbliche. Si è detto delle sperimentazioni nella procedura di *notice and comment*; aumenta, inoltre, il numero delle consultazioni (erano 102 nel 2012, sono 116, nel 2013); quasi tutte le autorità danno conto ampiamente delle osservazioni ricevute e della posizione assunta rispetto ad esse; alcune autorità, inoltre, sottopongono a consultazione anche la programmazione dell'attività normativa, mentre altre ampliano le informazioni a disposizione di quanti intendono partecipare alla consultazione.

## 6. Le diverse velocità

In quasi tutti i saggi che seguono, si trovano indicazioni riguardanti le misure adottate da un numero o più o meno ristretto di soggetti su questo o quello aspetto oggetto dell'indagine. Peraltro nel corso del 2013 si è assistito ad un apparente arresto della diffusione delle esperienze di AIR nelle autorità indipendenti. Infatti, le autorità che hanno svolto analisi *ex ante* nel corso dell'anno sono le stesse che da alcuni anni fanno stabilmente ricorso a tale strumento, ossia l'AEEGSI, la Banca d'Italia (che tuttavia ora ne fa uso anche per le misure riguardanti il sistema segnaletico) e la CONSOB. Nelle altre si registra, però, un sempre più intenso ricorso a strumenti di *better regulation* fortemente collegati all'AIR, come è il caso delle consultazioni e della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi. Ci si può domandare se si tratti del sintomo del passaggio da una fase di lenta ma progressiva espansione dell'AIR ad una nella quale gli strumenti di miglioramento della qualità della regolazione si diversificano, oppure se, più semplicemente, si sia in presenza di un processo di rallentamento nella diffusione dell'AIR medesima.

Anche nelle regioni, come si è osservato, nel corso del 2013,



si registra una relativa stasi nel ricorso agli strumenti della *better regulation*.

Ma non è interessante solo constatare che c'è chi fa e c'è chi non fa. C'è dell'altro.

In primo luogo, infatti, si può osservare che autorità indipendenti più attive di altre su un determinato campo, lo siano meno o siano del tutto passive su un altro: se ne trova conferma nello scritto di Francesco Sarpi (Cap. 6), il quale identifica le autorità che hanno realizzato iniziative di riforma più innovative. In secondo luogo, i casi delle consultazioni pubbliche (si veda lo scritto di Raiola) e della misurazione degli oneri amministrativi (ne parla Benedetti) confermano l'opportunità, già indicata nel volume del 2012, di approfondire la varietà delle esperienze di *better regulation* delle diverse autorità. Non rileva solo, quindi, la distinzione tra chi fa e chi non fa, ma anche quella tra diversi modi di fare la stessa cosa. Ad esempio, nonostante tutte le autorità prevedano la pubblicazione delle osservazioni pervenute nel corso delle consultazioni, alcune di esse lo fa in forma integrale e nominale, altre in forma sintetica, altre ricorrono a semplici resoconti, altre omettono del tutto la pubblicazione. Inoltre, in alcune autorità l'AIR viene svolta in modo coordinato da più uffici; in altre si è preferito istituire un ufficio *ad hoc*; mentre altre autorità hanno seguito un modello intermedio, con l'istituzione di un ufficio *ad hoc*, il quale svolge le funzioni in materia di AIR «in collaborazione con le direzioni interessate».

Anche tra le regioni, infine, si riscontrano significative differenze sia dal punto di vista delle norme adottate, sia da quello della relativa attuazione (si veda il contributo di Cacciatore).

## 7. Gli itinerari di ricerca

Ci sono, almeno, due profili, tra quelli indicati come oggetto dell'agenda di ricerca nel volume del 2012, che trovano conferma nella indagine dell'*Annuario*.

Il primo riguarda l'uso delle misure della qualità della regolazione, e in particolare della consultazione, in funzione della legittimazione delle autorità indipendenti.

Il secondo riguarda, invece, i condizionamenti che l'ordinamento europeo e, più in generale, i soggetti sovranazionali esercitano ai fini della espansione e della conformazione delle misure di qualità della

regolazione. L'influenza dell'ordinamento europeo si manifesta con politiche di miglioramento della qualità della regolazione basate principalmente su atti di *soft law*, linee-guida e raccomandazioni. A ciò si aggiunge la partecipazione delle autorità indipendenti ai gruppi europei di regolatori che nel 2013 hanno intensificato la loro attività di consultazione delle autorità degli stati membri. Ne sono un esempio l'AEEGSI che partecipa al Council of European Energy Regulators (CEER); l'AGCOM che è componente del Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC); la CONSOB che fa parte dello International Organization of Securities Commissions (IOSCO). Al consolidamento e alla diffusione dei principi di *better regulation* concorrono anche le tre European Supervisory Authorities (ESA), competenti, rispettivamente, per i settori bancario (European Banking Authority - EBA), assicurativo (European Insurance and Occupational Pensions Authority - EIOPA) e dei mercati mobiliari, (European Securities and Markets Authority - ESMA).

Il quadro delle domande, tuttavia, si arricchisce in ulteriori direzioni. La prima è quella delle ragioni e delle implicazioni della estensione delle misure di *better regulation*. Questa segnala un successo di queste politiche? Segnala, invece, l'inadeguatezza delle misure adottate e la conseguente ricerca di soluzioni più efficaci? Oppure, come è il caso della estensione della consultazione, segnala una tendenza ad adoperare meccanismi più facili per le singole amministrazioni? O, infine, l'espansione delle misure di *better regulation* è in funzione di un cd. *effetto annuncio*, tradendo, cioè, l'intendimento del legislatore di annunciare programmi di riforma per cercare consenso più che per dare ad essi una coerente ed effettiva attuazione?

Una seconda domanda concerne invece i meccanismi di diffusione dell'AIR tra settori, tra livelli di governo, tra paesi e tra tipi di amministrazioni pubbliche<sup>7</sup>. Una volta che l'utilizzo di questo strumento della *better regulation* dovesse estendersi e consolidarsi anche in Italia sarà possibile analizzare le modalità del processo di diffusione. In sostanza, si potrà capire se l'introduzione dell'AIR si propaga attraverso passaggi tra diverse autorità indipendenti oppure mediante passaggi tra il livello europeo e quello nazionale. Una prima traccia per dare risposta a questa domanda si trae dalle considerazioni che Sarpi svolge a proposito delle diverse motivazioni che possono indurre le autorità indipendenti a migliorare la propria regolazione.

---

7. Si veda C.M. Radaelli, *Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment*, in «Journal of European Public Policy», 12(5), 2005, pp. 924-943.

Una terza domanda concerne lo sbilanciamento tra gli interessi tutelati: nelle poche AIR realizzate da parte delle autorità indipendenti, infatti, si registra la tendenza (si veda il contributo di Siriana Salvi) a quantificare più i costi per le imprese meno i benefici per i cittadini.

L'ultima domanda è costituita dall'uso della conoscenza nella attività di regolazione. Problema, questo, al centro di alcuni studi pubblicati nel corso del 2013 (Di Mascio). Infatti, l'acquisizione e l'utilizzo dei dati e delle informazioni dentro i processi regolatori sembra in alcuni casi strumentale a rendere più razionale l'assunzione delle decisioni, in altri a legittimare le scelte assunte, in altre ancora a favorire le relazioni organizzative tra le strutture deputate alla regolazione. Ciascuno di questi utilizzi da caso a caso può diventare prioritario rispetto agli altri a seconda del livello di conflittualità e complessità delle scelte da compiere (Di Mascio).



## Capitolo 1

# Le politiche della *better regulation* nella UE e nell'OCSE. I vincoli alle autorità nazionali

di Eleonora Cavaliere e Giovanna Perniciaro\*

SOMMARIO: 1.1. Premessa - 1.2. Le indicazioni dell'OCSE - 1.3. Gli interventi dell'UE per la promozione della *smart regulation* - 1.4. Il ruolo dei gruppi di regolatori nella diffusione della *better regulation* - 1.5. L'AIIR nelle autorità europee di regolazione - 1.6. L'AIIR nelle AI - 1.7. Le strutture organizzative per l'AIIR - 1.8. Conclusioni

### 1.1. Premessa

Questo capitolo tratta dell'influenza esercitata, direttamente e indirettamente, dall'OCSE, dall'Unione europea e dai gruppi di regolatori sullo sviluppo delle politiche di *better regulation* delle AI e, in particolare, sull'assetto organizzativo preposto alla introduzione e all'utilizzo dell'AIIR.

Sotto entrambi i profili, infatti, il peso assunto dalla dimensione sovranazionale sulle AI nazionali è notevole. Il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), ad esempio, ha ricordato che l'impegno per la riduzione degli oneri amministrativi e la semplificazione del quadro regolatorio «... ci è stato chiesto anche dal Consiglio dell'Unione europea nella *Raccomandazione sul programma di riforma dell'Italia 2013 COM(2013) 362 final*»<sup>8</sup>. Il direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'IVASS ha sottolineato che le due autorità «prendono parte attiva al dibattito internazionale, ispirano la

---

8. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giovanni Pitruzzella*, Seduta del 27 febbraio 2014. Il testo dell'audizione è disponibile al link: [http://www.agcm.it/trasp-statistiche/doc\\_download/4105-audizione-20140227.html](http://www.agcm.it/trasp-statistiche/doc_download/4105-audizione-20140227.html).

\* Il contributo è condiviso dalle due autrici. In ogni caso, a Eleonora Cavaliere si deve la redazione dei parr. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.8; a Giovanna Perniciaro dei parr. 1.6 e 1.7.

propria azione alle linee guida che ne promanano»<sup>9</sup>.

In ambito sovranazionale, dunque, è definito «un *framework* di finalità, analisi e strumenti di miglioramento della qualità della regolazione» che tocca direttamente l'operato delle AI con condizionamenti che riguardano l'attività, gli strumenti utilizzati (consultazioni, AIR, VIR, programmazione dell'attività), l'apparato organizzativo<sup>10</sup>.

Questo capitolo intende valutare in quale modo e in quale misura questi condizionamenti si sono sviluppati nel corso del 2013.

A tal fine, nella prima parte, saranno richiamate le principali azioni in materia di *better regulation* intraprese dall'OCSE, dall'Unione europea, dai gruppi di regolatori e dalle autorità di vigilanza europee istituite nel 2010. Successivamente, ci si soffermerà sull'ordinamento nazionale, per verificare se il ruolo dei vertici delle AI, l'organizzazione preposta alla *better regulation*, le prassi in materia di consultazioni e la programmazione dell'attività normativa siano influenzati, e in quale misura, dalle misure adottate a livello sovranazionale.

## 1.2. Le indicazioni dell'OCSE

Le azioni dell'OCSE costituiscono un importante fattore di impulso allo sviluppo dei principi di *better regulation* in ambito nazionale<sup>11</sup>. L'attività di monitoraggio e *reporting* sulle esperienze dei paesi membri, in particolare, costituisce un importante banco di prova per i governi e quindi è tenuta in considerazione nella definizione delle politiche nazionali. In questa prospettiva, sono importanti le continue raccomandazioni rivolte all'Italia perché incentivi un miglior uso degli strumenti di *better regulation*.

Tra le più recenti, si segnalano le raccomandazioni del Consiglio UE dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma e sul

---

9. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'IVASS Salvatore Rossi*, Seduta del 12 marzo 2014. Il testo dell'intervento è disponibile al link: [http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri\\_mdir/rossi-12-3-2014.pdf](http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/rossi-12-3-2014.pdf).

10. Cfr. L. Cavallo, E. Morfuni, *La diffusione dell'Air nelle Autorità indipendenti: i condizionamenti reciproci*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, op. cit., p. 64.

11. Sul ruolo dell'OCSE nella promozione dell'Air, F. De Francesco, *Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis*, Colchester, ECPR Press, 2013.

programma di stabilità, laddove si chiede al nostro paese di «approvare la normativa in itinere o altre misure equivalenti volte a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore», nonché quelle riportate nello studio della serie *Economic Surveys* pubblicato nel maggio 2013, dove la cattiva qualità della regolazione è considerata uno dei principali freni alla capacità competitiva e alla crescita economica del paese. Indicazioni operative specifiche sono contenute anche nella versione aggiornata del rapporto *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, del giugno 2013. Queste riguardano soprattutto l'AIR, la cui applicazione, se si eccettua l'esperienza maturata dalle autorità indipendenti, è considerata ancora largamente insoddisfacente<sup>12</sup>. Al riguardo, si suggerisce di effettuare un minor numero di AIR, limitandole ai provvedimenti più complessi, da scegliere in connessione con l'agenda normativa, ma di migliore qualità. Sotto un altro profilo, si sottolinea l'opportunità di sviluppare analisi di impatto intersettoriali per valutare gli interventi regolatori che ricadono sotto la competenza di più amministrazioni, rafforzando lo scambio di informazioni tra le autorità coinvolte. Inoltre, si auspica che tutte le analisi effettuate siano rese disponibili al pubblico presso un unico punto di accesso (in modo da favorire un controllo diffuso) e che siano introdotte sanzioni per le pubbliche amministrazioni che non effettuano l'analisi di impatto. Specifiche raccomandazioni riguardano anche l'applicazione della VIR, che dovrebbe essere significativamente potenziata, e la prosecuzione nei lavori di codificazione del diritto vigente.

Oltre che con l'attività di *reporting* avente ad oggetto singole realtà nazionali, il contributo dell'OCSE nella diffusione dei principi di *better regulation* nelle AI si esplica anche tramite misure di *soft law*, come raccomandazioni o linee guida.

Dalla pubblicazione della checklist del 1997, che enuclea dieci requisiti per l'introduzione di AIR di qualità, al volume del 2008, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Assessment (RIA): Guidance for Policy Makers*, l'Organizzazione ha assunto un ruolo decisivo a questo riguardo. Nel marzo 2012, con la *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*<sup>13</sup>, sono state formulate dodici raccomandazioni per il miglioramento della qualità della regolazione. Sono condizioni essenziali per il raggiungimento di

---

12. Per un approfondimento sulla applicazione dell'AIR in Italia, si veda S. Morettini, *Numeri e tendenze delle AIR statali*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 2/IV, 2013, pp. 23-26.

13. Disponibile al link: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.

questa finalità: un forte impegno politico; l'applicazione dei principi di *open government*, specialmente di quelli in tema di trasparenza e partecipazione; lo svolgimento dell'AIR nella fase iniziale della formulazione di una proposta di intervento regolatorio; la revisione periodica dello *stock* normativo; la pubblicazione di rapporti periodici sullo stato della regolazione; la coerenza della regolazione tra livelli di governo. Inoltre, nel documento è ribadito il fondamentale ruolo svolto dalle *regulatory agencies*, alle quali sono indirizzate specifiche raccomandazioni, tra cui quella di collaborare, per scambiare buone prassi ed evitare che i margini di sovrapposizione delle rispettive aree di competenza abbiano conseguenze negative in termini di qualità della regolazione.

Dopo l'adozione delle raccomandazioni del 2012, l'attività dell'OCSE si è sviluppata lungo due linee principali. Da un lato, per prestare supporto agli Stati nella fase attuativa è stato elaborato il documento *Best practice principles for regulatory policy: the governance of regulators*<sup>14</sup>, nel quale sono definiti i principi di *external governance* funzionali all'adozione di regole di qualità. Il documento è frutto di numerose consultazioni pubbliche svolte tra il 2012 e il 2013, alle quali hanno partecipato anche AI nazionali, tra cui l'AEEGSI e l'AGCOM. Dall'altro lato, il 20 settembre 2013 è stata formalizzata l'istituzione del Network of Economic Regulators (NER), attualmente presieduto da un commissario dell'AEEGSI: in questa sede, oltre settanta regolatori nazionali operanti nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni, dei trasporti, si occupano di temi connessi alla qualità della regolazione, sviluppando le indicazioni contenute nelle raccomandazioni del 2012<sup>15</sup>.

La partecipazione delle AI italiane, e in particolare dell'AEEGSI e dell'AGCOM (che pure fa parte del NER)<sup>16</sup>, ai lavori dell'OCSE è un chiaro indice dell'interesse e del coinvolgimento delle AI nella

---

14. OECD, *Best Practice Principles for Regulatory Policy*, Paris, OECD Publishing, 2014, disponibile su: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators\\_9789264209015-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en).

15. Il NER è un organo ausiliario del Regulatory Policy Committee (RPC), Comitato istituito nel 2009 al fine di «assist member and non-member economies in building and strengthening their regulatory reform efforts. It is a platform to help countries adapt regulatory policies, tools and institutions, learning from each other's experience». Sul NER si veda il sito: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ner.htm>.

16. Si veda il sito: <http://www.agcom.it/documents/10179/1260295/Comunicato+stampa+14-04-2014/585349f2-492d-4f24-8b58-3ed10542b118?version=1.2>.



definizione delle politiche sovranazionali di *better regulation*.

L'attività dell'OCSE nel 2013 ha riguardato anche l'analisi di impatto dei provvedimenti delle autorità per la concorrenza, al fine di superare, tramite l'elaborazione di apposite linee guida, le difficoltà derivanti dalla mancanza di uniformità delle metodologie applicate dalle autorità nazionali<sup>17</sup>. Di questa attività si dà atto nella *Relazione sull'attività svolta nell'anno 2013* dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

### **1.3. Gli interventi dell'UE per la promozione della *smart regulation***

L'impulso allo sviluppo delle politiche di miglioramento della qualità della regolazione in ambito nazionale e al loro allargamento alle AI si deve anche e soprattutto alle istituzioni europee, che sin dal *Mandelkern Report on Better Regulation* del 2001 hanno dedicato attenzione crescente a queste tematiche<sup>18</sup>. La partecipazione ai gruppi di regolatori europei e le interconnessioni – operative e organizzative – con le autorità europee di regolazione, come si vedrà, hanno largamente contribuito alla diffusione dei principi di *better regulation* tra le AI domestiche.

L'influenza dell'ordinamento europeo si manifesta anche con l'introduzione di strumenti di *smart regulation* e, soprattutto, con l'elaborazione di atti di *soft law*, linee guida, raccomandazioni<sup>19</sup>. La

---

17. L. Cavallo, *L'analisi di impatto degli interventi dell'autorità per la concorrenza*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 3/IV, 2013, pp. 24-28. I documenti più recenti pubblicati dall'OCSE sono disponibili all'indirizzo: <http://www.oecd.org/daf/competition/guide-impact-assessment-competition-activities.htm>.

18. Per un'analisi più dettagliata dell'evoluzione delle politiche europee in materia, si veda L. Cavallo, E. Morfuni, *La diffusione dell'AI nelle Autorità indipendenti: i condizionamenti reciproci*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, op. cit., pp. 62-64. I principali documenti adottati dalle istituzioni comunitarie in questo ambito sono elencati al link: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/key_docs_en.htm).

19. D'altronde, questa seconda tipologia di interventi, che si possono definire "indiretti", era già risultata prevalente anche in analisi riferite al periodo precedente. Tra gli interventi "diretti" relativi al 2013, si può segnalare la direttiva n. 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi, che all'articolo 27 prevede che «ogni Stato membro provvede affinché la propria autorità competente proceda allo scambio periodico di conoscenze, informazioni ed esperienze con altre autorità competenti, tra l'altro attraverso il gruppo di autorità dell'Unione europea

Commissione, ad esempio, contribuisce alla diffusione dei principi di qualità della regolazione anche tramite una pagina web contenente una banca dati di *best practices* nazionali ed europee in materia di AIR, VIR e consultazioni<sup>20</sup>.

Molti sforzi sono stati profusi anche per migliorare la regolazione europea. In effetti, soprattutto in alcuni settori, la produzione normativa dell'Unione europea può sembrare un ulteriore fattore di complicazione, se non anche un vincolo alle politiche di semplificazione intraprese negli Stati nazionali. Il vice direttore generale della CONSOB ha recentemente osservato che in conseguenza delle recenti crisi finanziarie «il processo di produzione normativa dell'Europa nelle materie connesse ai mercati finanziari si è fortemente intensificato, caratterizzandosi per un'articolazione e una complessità prima sconosciute»; questo, alimenta il rischio «di generare un vero e proprio *puzzle* regolamentare – di difficile lettura – e di provocare un corto circuito nel coordinamento dei poteri e delle competenze delle autorità dei diversi paesi»<sup>21</sup>. In questa prospettiva, le istituzioni europee si stanno dedicando con intensità crescente al miglioramento della qualità della regolazione e alla riduzione degli oneri amministrativi.

Il rapporto annuale 2013 dell'Impact Assessment Board (IAB), l'organismo incaricato di valutare la qualità degli strumenti di *better regulation* utilizzati dalla Commissione europea, ha mostrato un miglioramento qualitativo delle analisi di impatto realizzate dalla Commissione<sup>22</sup>. A partire dal 2012, inoltre, l'attività di analisi di

---

per le attività in mare nel settore degli idrocarburi (EUOAG), e svolga consultazioni sull'applicazione del pertinente diritto nazionale e dell'Unione con operatori del settore, altre parti interessate e la Commissione». Sembra quindi confermato quanto osservato da L. Cavallo, E. Morfuni, *La diffusione dell'Air nelle Autorità indipendenti: i condizionamenti reciproci*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, op. cit., secondo cui il minore impatto degli interventi diretti deriva dal fatto che gli stessi «risultano frammentati e disomogenei: sono riferiti solo ad alcuni settori [...] o a specifici ambiti di attività [...] e prevedono che l'analisi venga effettuata prevalentemente, se non esclusivamente, sugli stati di attuazione di disposizioni normative europee e non su tutti gli atti in grado di avere un impatto rilevante sul settore regolato».

20. La banca dati è liberamente accessibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best\\_practices\\_examples/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best_practices_examples/index_en.htm).

21. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Vice Direttore Generale della CONSOB, Giuseppe D'Agostino*, Seduta del 26 febbraio 2014.

22. L'attività di analisi di impatto sui provvedimenti europei è consistente. Nel 2009 sono state adottate le *Impact Assessment Guidelines SEC(2009) 92*, che

impatto svolta dal Parlamento europeo ha acquisito stabilità, tramite l'istituzione della direzione Impact Assessment and European Added Value, che elabora commenti sulle AIR realizzate dalla Commissione, svolge AIR complementari a quelle già presentate, nonché relative agli emendamenti parlamentari<sup>23</sup>. Le consultazioni pubbliche sono tenute in altrettanta considerazione: nel rapporto IAB è raccomandata una revisione degli standard minimi fissati nel 2002, al fine di migliorare la qualità dei documenti di consultazione e incoraggiare una più diffusa partecipazione<sup>24</sup>. Inoltre, nel giugno del 2014 la Commissione ha pubblicato una bozza di linee guida sulla consultazione degli *stakeholders*, sottoponendola a consultazioni sino al 30 settembre 2014<sup>25</sup>. Sotto un diverso profilo, la Commissione ha inteso potenziare la valutazione *ex post*: oltre ad aver avviato, nel novembre 2013, una apposita consultazione, ha adottato la comunicazione *Strengthening the foundations of Smart regulation – Improving evaluation*<sup>26</sup>, nella quale sono individuati gli interventi necessari per migliorare le pratiche valutative ed è annunciata la revisione della guida del 2004<sup>27</sup>.

Nel 2012, inoltre, è stato lanciato il programma REFIT, che prevede un rafforzamento degli strumenti della *smart regulation* e la realizzazione di una mappatura completa dello *stock* legislativo europeo

---

hanno sostituito la precedente versione del 2005; attualmente, è in corso un nuovo aggiornamento delle linee guida. La Commissione europea ha avviato uno studio, pubblicato nel 2013, avente ad oggetto le differenti metodologie di valutazione dei costi e dei benefici della regolazione (si veda *Assessing the cost and benefits of regulation* disponibile al link: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf)). Sotto il profilo organizzativo, si segnala che per lo svolgimento delle AIR della Commissione si riscontrano due modelli: alcune direzioni generali hanno istituito appositi uffici, altre, invece, esternalizzano l'AIR affidandola a società private. Il numero delle AIR realizzate e la loro distribuzione per tipologie di atti e per branca dell'amministrazione, invece, risulta essere in linea con l'anno precedente. In argomento, M. Benedetti, *Il controllo sulla qualità dell'AIR svolta dalla Commissione UE: il Report 2013 dell'Impact Assessment Board*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 3/V, 2014, pp. 6-8.

23. Sull'attività di questo ufficio, e più in generale sul ricorso all'AIR da parte del Parlamento europeo, si veda M. Cappelletti, *Il Parlamento europeo e l'AIR: tra controllo di qualità e utilizzo della metodologia in ambito parlamentare*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 2/IV, 2013, pp. 6-10.

24. In argomento si veda il Cap. 4 di questo *Annuario*.

25. Il documento *Draft Stakeholder Consultation Guidelines 2014* è disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned\\_ia/consultation\\_2014/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/consultation_2014/index_en.htm).

26. COM(2013) 686 final. Sull'evoluzione recente delle politiche di valutazione *ex post* in ambito europeo si veda il Cap. 2 di questo *Annuario*.

27. European Commission – DG for the Budget, *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission Services*, 2004.

per identificare oneri amministrativi non necessari o disposizioni inefficienti che possono costituire oggetto di semplificazioni, valutazioni, abrogazioni o modifiche<sup>28</sup>. Il programma avrà un sicuro impatto sugli ordinamenti nazionali: la Commissione, infatti, ha sottolineato l'importanza di non apportare modifiche alla normativa vigente (anche per mantenere la stabilità del quadro regolatorio) e di agire, invece, sugli strumenti attuativi. Pertanto, anche gli Stati membri e le AI saranno chiamati a collaborare all'attuazione del programma, conducendo un attento esame degli oneri amministrativi introdotti in attuazione della normativa europea<sup>29</sup>.

L'Unione europea ha anche attivato specifici programmi per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese (PMI). Ad esempio, il programma COSME, istituito con regolamento (EU) n. 1287/2013<sup>30</sup>, che si inquadra nell'ambito di una serie di azioni di semplificazione avviate nel 2013 per rilanciare la competitività delle PMI<sup>31</sup>. Questo programma, destinato ad influire sulle politiche nazionali, incentiva la valutazione periodica dell'impatto del diritto dell'Unione sulle PMI, favorisce lo scambio di informazioni e buone prassi e sostiene le iniziative di valutazione della normativa

---

28. Si veda la Comunicazione COM(2012) 746, *EU Regulatory Fitness*, del dicembre 2012. Sulle attività in corso per l'attuazione del programma REFIT si veda lo Staff Working Document SWD(2013) 401 final, *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): Initial Results of the Mapping of the Acquis* del 1° agosto 2013, e la Comunicazione della Commissione COM(2013) 685 final, *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*, del 2 ottobre 2013. Si veda A. Flori, *Il futuro del programma REFIT e la nuova policy europea per la valutazione ex post*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/V, 2014, pp. 6-9. Si segnala che nel giugno 2014 è stata adottata un'altra Comunicazione sullo stato di attuazione del programma. Il documento COM(2014) 368 final, intitolato *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): State of Play and Outlook*, è disponibile al link: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com2014\\_368\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com2014_368_en.pdf). Con particolare riferimento alle iniziative in materia di AIR e VIR si veda il Cap. 2 di questo *Annuario*.

29. Sui programmi di misurazione degli oneri amministrativi avviati dalle AI nazionali nel 2013, si veda il Cap. 3 di questo *Annuario*.

30. Regolamento (EU) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014-2020), disponibile al link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1287&from=EN>.

31. COM(2012) 795 final, *ENTREPRENEURSHIP 2020 ACTION PLAN - Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe*, sul sito: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:en:PDF>. In materia si veda anche la Comunicazione della Commissione COM(2013) 122 final, *Smart regulation - Responding to the needs of small and medium-sized enterprises*, del marzo 2013, reperibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0122:FIN:EN:PDF>.

applicabile alle imprese<sup>32</sup>.

#### **1.4. Il ruolo dei gruppi di regolatori nella diffusione della *better regulation***

La partecipazione delle AI ai gruppi di regolatori contribuisce alla diffusione dei principi di *better regulation*. La stessa istituzione di questi organismi è espressione della volontà di migliorare il quadro normativo in settori caratterizzati da un elevato grado di integrazione, riducendo le difformità tra le normative nazionali e limitando il rischio di arbitraggi. L'assetto organizzativo di questi gruppi fa sì che i principi elaborati in questa sede abbiano immediata risonanza sul livello statale; inoltre, consente alle AI nazionali di concorrere a definire le politiche europee ed internazionali.

Queste considerazioni sembrano trovare conferma nelle relazioni annuali delle autorità. Nella relazione dell'AEEGSI per il 2013, ad esempio, si legge che «...l'autorità ha anche contribuito a consolidare la posizione internazionale del CEER. Collaborare con le autorità di paesi non appartenenti all'Unione europea rappresenta un'importante occasione di confronto per lo scambio di informazioni e di *best practices* regolatorie»<sup>33</sup>. Nella relazione dell'AGCOM sono presenti numerosi riferimenti all'attività svolta dal BEREK e alla partecipazione dell'autorità ai lavori del gruppo<sup>34</sup>. Analogamente, nella relazione della CONSOB sono frequenti i riferimenti all'attività svolta nell'ambito della IOSCO e alla partecipazione ai lavori dell'Assessment Committee, istituito nel 2012 per favorire la convergenza delle discipline nazionali

---

32. Nell'Allegato al programma sono definiti gli obiettivi specifici da raggiungere: la riduzione di costi e del numero di giorni necessari per creare una nuova impresa, la riduzione del tempo necessario per ottenere le licenze e i permessi (comprese le autorizzazioni ambientali) per avviare ed esercitare la specifica attività di un'impresa, l'aumento del numero di Stati membri con uno sportello unico per le imprese.

33. AEEGSI, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, marzo 2013, p. 22.

34. In particolare, si legge che «L'Autorità partecipa a tutti i comitati settoriali attivi in ambito OCSE e alle sedi di discussione regolamentare sui temi di interesse in seno all'ITU ed intrattiene rapporti bilaterali con regolatori settoriali di paesi extraeuropei, sia nell'ambito delle attività internazionali promosse dalle piattaforme regolamentari di cui è membro (come nel caso del rapporto di collaborazione recentemente formalizzato tra BEREK ed FCC), sia mediante un'articolata agenda di incontri e iniziative bilaterali». AGCOM, *Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e i programmi di lavoro*, luglio 2013, p. 383.

ai principi elaborati dalla IOSCO<sup>35</sup>.

Sotto un altro profilo, l'esperienza degli ultimi anni mostra un'intensificazione dell'attività di consultazione condotta dai gruppi di regolatori. Nel caso del BEREC è lo stesso regolamento istitutivo che impone lo svolgimento di consultazioni prima dell'adozione di pareri, migliori prassi regolamentari o relazioni (art. 20, regolamento (CE) n. 1211/2009)<sup>36</sup>.

La trasparenza e il coinvolgimento degli *stakeholders*, d'altronde, contribuiscono ad accrescere l'*accountability* dei gruppi, contribuendo a legittimarne l'operato. Ciò sembra trovare conferma nella versione aggiornata delle *Guidelines on CEER's Public Consultation Practices*, adottata nell'aprile 2012. Qui i regolatori del settore energetico, riconosciuta la necessità di «ensure a high quality to consultation including the use, when appropriate, of regulatory impact assessments», affermano i principi di «openness and transparency, consistency, and accountability» e si impegnano ad un costante miglioramento delle procedure di consultazione, per favorire e promuovere il coinvolgimento degli *stakeholders*<sup>37</sup>.

Nel *Work programme 2013*, l'ACER ha ribadito l'impegno dell'Agenzia «...to involving and consulting stakeholders extensively, through public consultations, well beyond the minimum requirement set by the Electricity and Gas Regulations»<sup>38</sup>. Al fine di assicurare lo svolgimento di consultazioni trasparenti e efficaci, l'Agenzia ha adottato, sempre nel 2013, la *Guidance Note on Consultations by the Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, con la quale è definita la metodologia da applicare nel processo di consultazione previsto dall'art. 10 del regolamento (CE) n. 715/2009<sup>39</sup>.

Le consultazioni hanno acquisito importanza soprattutto nella

---

35. CONSOB, *Relazione per l'anno 2013*, maggio 2014, p. 311 ss.

36. In questo caso sembrerebbe registrarsi un calo in questa attività rispetto al periodo precedente: nel 2013 sono stati pubblicati solo 2 documenti di consultazione, contro gli 11 pubblicati nell'anno precedente. Tuttavia, il dato non tiene conto del fatto che alcune consultazioni pubbliche in materie di competenza del BEREC sono condotte dalla Commissione europea.

37. Al link: [http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER\\_HOME/EER\\_CONSULT/C07-EP-16-03\\_PC-Guidelines\\_Rev\\_Dec2013.pdf](http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_CONSULT/C07-EP-16-03_PC-Guidelines_Rev_Dec2013.pdf)

38. Sul sito: [http://www.acer.europa.eu/The\\_agency/Mission\\_and\\_Objectives/Documents/ACER%20Work%20Programme%202013.pdf](http://www.acer.europa.eu/The_agency/Mission_and_Objectives/Documents/ACER%20Work%20Programme%202013.pdf). Quanto al numero delle consultazioni effettuate: sono state 5 nel 2013 e nel 2011, 9 nel 2012.

39. Sul sito dell'ACER: [http://www.acer.europa.eu/Official\\_documents/Lists/Other%20documents/Attachments/4/Guidance%20Note%20on%20Consultations%20by%20ACER.pdf](http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Lists/Other%20documents/Attachments/4/Guidance%20Note%20on%20Consultations%20by%20ACER.pdf)

produzione normativa degli organismi di coordinamento coinvolti nella regolazione dei mercati finanziari. Ad esempio, il par. 17 della *Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) Charter*, nella versione rivista nel 2013, prevede che, in linea generale, «the BCBS seeks input from all relevant stakeholders on policy proposals»; le consultazioni sono obbligatorie in caso di adozione o revisione degli standard. L'attività è procedimentalizzata: la consultazione deve avvenire sulla base di un avviso pubblico, la partecipazione è scritta e deve avvenire entro un termine prestabilito, in genere di novanta giorni. Di norma, gli esiti della consultazione debbono essere pubblicati sul sito web del Comitato<sup>40</sup>. Nel 2013 questo procedimento è stato applicato per 16 documenti, più del doppio rispetto all'anno precedente<sup>41</sup>. Altrettanto intensa l'attività di consultazione svolta dalla IOSCO, sulla base delle *IOSCO Consultation Policy and Procedure* del 2005<sup>42</sup>: nel 2013 sono stati sottoposti a consultazione 13 documenti, soltanto uno in meno rispetto all'anno 2012.

### 1.5. L'AIR nelle autorità europee di regolazione

Se i gruppi di regolatori contribuiscono al consolidamento e alla diffusione dei principi di *better regulation*, lo stesso può dirsi per le tre ESA, competenti, rispettivamente, per i settori bancario (l'EBA), assicurativo (l'EIOPA) e dei mercati mobiliari (l'ESMA).

Come noto, le tre autorità hanno sostituito nel 2010 i tre comitati della c.d. *Procedura Lamfalussy* (CEBS, CEIOPS e CESR).

Le ESA ricorrono in modo sistematico all'AIR e alle consultazioni, secondo quanto previsto dai rispettivi regolamenti istitutivi<sup>43</sup>. La

40. Sul punto, si veda il link: <http://www.bis.org/bcbs/charter.htm>.

41. In particolare, i documenti sottoposti a consultazione erano stati 7 sia nel 2012 che nel 2011, 12 nel 2010, 8 nel 2009.

42. Le linee guida sono disponibili al link: <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD197.pdf>.

43. Già i tre comitati ricorrevano usualmente all'AIR nella elaborazione delle norme esecutive, in applicazione di apposite linee guida adottate nel 2008 (sul punto, si veda il link: [www.esma.europa.eu/system/files/3L3\\_IA\\_PR.pdf](http://www.esma.europa.eu/system/files/3L3_IA_PR.pdf)). In generale, sulle autorità di vigilanza europee si vedano, nella letteratura italiana, V. Cerulli Irelli, *Dalle agenzie europee alle Autorità europee di vigilanza*, in M. P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2012; P. Bilancia (a cura di), *Regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, Giuffrè, 2012; E. Chiti, *Le architetture istituzionali della vigilanza finanziaria*, in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.

trasformazione, quindi, oltre ad aver avuto importanti ripercussioni sul piano organizzativo, ha contribuito ad accrescere l'importanza delle AIR svolte in ambito europeo.

Nel caso dell'ESMA, dell'analisi di impatto si occupa il Committee for Economic and Markets Analysis (CEMA), competente anche per il monitoraggio e l'analisi dei mercati finanziari<sup>44</sup>. Il comitato è coadiuvato da un Group of Economic Advisers (GEA) che fornisce supporto esterno qualificato e indipendente<sup>45</sup>. Sia presso l'EIOPA che presso l'EBA, invece, è stato istituito un ufficio *ad hoc*, denominato Impact Assessment.

Sotto il profilo del coordinamento tra le tre autorità, è da segnalare che nel *Work Programme* del Joint Committee delle tre ESA per il 2013 e per il 2014 si fa riferimento all'Impact Assessment Network, di cui fanno parte anche le AI nazionali<sup>46</sup>, che fornisce allo staff delle ESA supporto in materia di AIR, nella produzione di standard tecnici, linee guida e consultazioni<sup>47</sup>. Occorre tuttavia segnalare che non sono resi disponibili, né nelle relazioni annuali né sui siti web delle tre ESA, dati più specifici relativi sull'attività svolta nell'ambito del network.

Le AIR effettuate dalle ESA sono talvolta allegate ai documenti di consultazione diffusi dalle autorità. In questo modo si forniscono al pubblico tutte le informazioni rilevanti ai fini della decisione, favorendo una partecipazione più *consapevole*, specie con riferimento alle questioni più complesse. L'EIOPA nel 2013 ha pubblicato 7 *consultation papers*; 16 sono stati pubblicati dall'ESMA, mentre l'EBA ha svolto ben 54 consultazioni e condotto 34 *public hearings*<sup>48</sup>. Inoltre, le tre autorità

---

157 ss.

44. Al link: [http://www.esma.europa.eu/system/files/esma-2013-cema-0005\\_terms\\_of\\_reference\\_cema\\_final.pdf](http://www.esma.europa.eu/system/files/esma-2013-cema-0005_terms_of_reference_cema_final.pdf).

45. Sembrerebbe, comunque, che il ruolo svolto dal GEA nell'analisi di impatto sia residuale rispetto a quello di analisi del mercato, posto che nell'ultimo bando per la nomina dei membri del GEA, pubblicato il 28 febbraio 2014, sono cercati esperti nel settore dei mercati finanziari, piuttosto che in quello dell'Analisi di impatto.

46. Tanto si evince dalla Memoria presentata dal direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'IVASS Salvatore Rossi, nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa* svolta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione nel 2014 (*op. cit.*).

47. Si veda, in particolare, p. 3 del documento JC-2013-002 del 16 gennaio 2013, disponibile al link: [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/15736/JC-2013-002\\_Joint\\_Committee\\_Work\\_Programme\\_2013.pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/15736/JC-2013-002_Joint_Committee_Work_Programme_2013.pdf). L'Impact Assessment Network è citato anche nel rapporto annuale EBA 2013, p. 49. Sembra opportuno ricordare che anche i tre Comitati della procedura Lamfalussy ricorrevano all'Impact Assessment Network per lo svolgimento dell'AIR.

48. Si veda *Annual Report 2013*, p. 9, sul sito: <https://www.eba.europa.eu/>



hanno condotto una consultazione comune su *Mechanistic references to credit ratings in the ESAs' guidelines and recommendations*. Occorre segnalare, infine, che presso l'EIOPA sono stati istituiti due organismi stabili per le consultazioni. L'Insurance&Reinsurance Stakeholder Group e l'Occupational Pensions Stakeholder Group includono ciascuno 30 membri che comprendono studiosi, rappresentanti delle imprese e dei consumatori. I gruppi sono consultati su questioni relative alla regolazione e all'attuazione degli standard tecnici, nonché nella attività connessa alla predisposizione di linee guida e raccomandazioni.

Seppur in assenza di specifiche evidenze in tal senso, sembra possibile affermare che l'impegno profuso dalle tre ESA nel miglioramento della qualità della regolazione stia contribuendo, indirettamente, a consolidare presso le AI una cultura comune nella quale le istanze di semplificazione e *better regulation* hanno acquisito un rilievo primario.

## 1.6. L'AIR nelle AI

Non sono mancate le occasioni in cui l'OCSE ha indicato ai *policy makers* nazionali i fattori per costruire un *institutional framework* per l'AIR<sup>49</sup>. Tra questi fattori sono stati indicati, ad esempio: l'impulso a favore degli strumenti di *better regulation* da parte dei vertici delle AI; le modalità di sperimentazione; la programmazione normativa e il coinvolgimento degli *stakeholders*; la predisposizione di un team, con competenze multidisciplinari e formato<sup>50</sup>.

Di seguito, dunque, si indaga sul seguito dato dalle AI italiane alle indicazioni OCSE<sup>51</sup>. Naturalmente, quello qui proposto è solo uno dei

[documents/10180/699921/EBA+2013+Annual+Report.pdf/202f6619-7888-4345-8fa1-fb4aae03ae23](#).

49. Si vedano in particolare, OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, OECD Publishing, 1997; e OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, Paris, OECD Publishing, 2008, e in particolare il cap. 4, p. 31 ss., dedicato a individuare le «Preconditions for introducing RIA».

50. Rispetto ai diversi fattori individuati nei documenti OCSE, nel testo si è scelto di richiamare i punti che attengono più direttamente agli aspetti organizzativi dell'analisi di impatto, i quali peraltro naturalmente si riflettono anche sullo svolgimento dell'AIR.

51. Il metodo qui utilizzato per analizzare lo stato dell'arte per quanto attiene agli aspetti "organizzativi" dedicati all'AIR, nell'ambito delle AI, è già stato utilizzato da L. Ferrara, A. Flori, *Le strutture organizzative e i processi per l'introduzione dell'AIR*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione*.

metodi utilizzabili per verificare se le AI hanno introdotto l'AIR e con quali accorgimenti organizzativi. Ma è un metodo che presenta alcuni limiti: se, infatti, da un lato, le indicazioni dell'OCSE rappresentano utili parametri di riferimento, dall'altro, l'adeguamento ad esse da parte delle AI non è di per sé indicativa della costruzione di un buon sistema AIR.

### *Il ruolo dei vertici*

Secondo l'OCSE, il supporto dei vertici delle strutture è una preconditione per l'introduzione dell'AIR. Sotto questo profilo, valutare l'importanza che i presidenti e i collegi delle AI accordano all'AIR e agli strumenti di *better regulation* non è facile. Qualche utile indicazione si può ricavare dalle dichiarazioni rilasciate (in diverse occasioni) dai vertici delle AI. A questo proposito, oltre alle relazioni annuali sull'attività svolta, presentate al Parlamento e al Governo, una utile occasione di riscontro viene dalla recente indagine conoscitiva compiuta dalla Commissione parlamentare per la semplificazione<sup>52</sup>, nella quale diversi presidenti di AI sono stati ascoltati.

Attenzione ai temi della *better regulation* è senz'altro stata posta dall'AEEGSI. Nella relazione annuale 2013 si legge che «l'applicazione della metodologia AIR ha dimostrato negli anni di aver contribuito al miglioramento della qualità complessiva dei provvedimenti dell'autorità. Pertanto, nel piano strategico allegato alla delibera 26 luglio 2012, n. 308/2012/A, recante *Adozione del Piano strategico dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per il triennio 2012-2014*, l'autorità ha individuato, tra i propri obiettivi strategici, un ampliamento dell'applicazione dell'analisi di impatto regolatorio»<sup>53</sup>. Successivamente, in occasione dell'audizione presso la Commissione parlamentare per la semplificazione, il presidente AEEGSI ha nuovamente posto enfasi sull'importanza che le politiche di *better regulation* rivestono nell'ambito dell'attività della AI, e ha anticipato

---

*Il caso delle Autorità indipendenti, op. cit.*, p. 97 ss. Ci pare, allora, utile, ripartire da quell'impostazione per provare a verificare se nel corso del 2013 vi sono state novità o differenze rispetto all'assetto precedente.

52. I lavori della Commissione parlamentare per la semplificazione sono disponibili sui siti istituzionali di Camera e Senato. I testi delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, avviata nel novembre 2013, sono consultabili alla pagina: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLscheda28340.htm>.

53. AEEGSI, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta nel 2013*, giugno 2014.

l'impegno dell'autorità ad adattare lo strumento di valutazione *ex post* (VIR)<sup>54</sup>. Inoltre, l'OCSE, in occasione del rapporto *Better regulation in Europe: Italy 2012* – nel valutare le diverse esperienze nazionali in materia di *better regulation* e *accountability* – ha mostrato che la pratica della consultazione risulta in generale ben radicata in alcune autorità indipendenti (a differenza che nelle amministrazioni centrali dello stato), e ha citato quale esempio di tale processo proprio l'AEEGSI.

Anche nella relazione annuale dell'AGCM<sup>55</sup>, sull'attività 2013, si esprime la volontà di rendere più sistematico l'uso di AIR<sup>56</sup> e VIR. Inoltre, il suo presidente, in occasione dell'audizione presso la Commissione sulla semplificazione<sup>57</sup>, ha posto l'accento sul fatto che l'autorità si è sempre mostrata molto attenta ai temi della *better regulation*, e ha poi ricordato gli strumenti ai quali, nello svolgimento delle proprie attività istituzionali, l'AGCM presta maggiore attenzione: la consultazione dei soggetti interessati e l'analisi di impatto concorrenziale della regolazione (AIRC).

Anche il vertice dell'AGCOM ha evidenziato, in occasione della audizione presso la Commissione bicamerale per la semplificazione<sup>58</sup>, di avere applicato negli ultimi anni, con maggiore intensità rispetto al passato, «nell'esercizio delle funzioni regolatorie, strumenti di analisi economica e procedure conformi al metodo dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)», anche alla luce dei metodi e degli indirizzi forniti dall'Unione europea.

Lungi, dunque, dal considerare gli strumenti di *better regulation* come inutili appesantimenti nel processo di regolazione, i vertici

---

54. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva, Audizione del Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico*, Guido Pier Paolo Bortoni, Seduta del 26 febbraio 2014.

55. AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2013*, giugno 2014.

56. Sul punto, va ricordato che l'art. 12, c. 4, della legge 29 luglio 2003, n. 229 ha esplicitamente escluso dall'AIR le segnalazioni e le altre attività consultive, nonché i procedimenti previsti dalla l. n. 287/1990, vale a dire gli interventi dell'autorità in materia di intese restrittive della concorrenza, di abusi di posizione dominante e di controllo delle concentrazioni. Tale esclusione rinviene la propria ratio nella circostanza che l'autorità è istituzionalmente preposta non a regolare *ex ante* il mercato, ma a tutelarne il corretto funzionamento attraverso la repressione *ex post* degli illeciti concorrenziali posti in essere dalle imprese.

57. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, Giovanni Pitruzzella, *op. cit.*

58. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, Angelo Cardani, Seduta del 3 marzo 2014.

delle AI mostrano l'utilità di tali strumenti per dare supporto al procedimento di decisione.

### *Sperimentazione e consultazione degli stakeholder*

In alcune AI l'introduzione di strumenti di *better regulation* (e specie dell'AIR) è avvenuta passando attraverso una fase di sperimentazione. Del resto – come è stato osservato – si tratta di un metodo che permette di testare attraverso *casi pilota* le metodologie che si è deciso di applicare, e l'«intero sistema di AIR, ivi compresi i profili organizzativi»<sup>59</sup>.

Nel corso del 2013 non risulta siano state avviate nell'ambito delle AI vere e proprie sperimentazioni della metodologia AIR<sup>60</sup>. Vale però, almeno, la pena ricordare, anzitutto, che il 24 ottobre 2013 il consiglio dell'AVCP ha approvato il regolamento per la disciplina dell'AIR e della VIR, che l'AI aveva sottoposto in precedenza alla consultazione pubblica, pubblicando il *draft* dell'atto regolatorio sul proprio sito istituzionale.

Un'attività sperimentale è stata, invece, avviata nel 2012 (e rafforzata nel 2013)<sup>61</sup> dall'AEESGI, la quale, riconoscendo la complessità e la (a volte) difficile comprensione dei documenti sottoposti a consultazione, ha aggiunto un ulteriore strumento di coinvolgimento degli utenti e degli *stakeholders*. Si tratta dell'iniziativa denominata “*notice&comment*” – alla quale è dedicato apposito spazio sul sito istituzionale – la quale mira a sottoporre a cittadini e utenti documenti sintetici, caratterizzati da un linguaggio più semplice e facilmente intellegibile, e volti a concentrare il messaggio sui principali contenuti e sulle finalità dell'intervento<sup>62</sup>.

Infine, vale la pena segnalare che l'attività di consultazione – sul rafforzamento della quale le istituzioni europee stanno molto

---

59. L. Ferrara, A. Flori, *Le strutture organizzative e i processi per l'introduzione dell'AIR*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, op. cit., p. 102.

60. Si veda su queste tematiche, il Cap. 2 di questo *Annuario*.

61. Nel 2012 un solo documento è stato sottoposto a tale modalità di consultazione, mentre quattro nel 2013. Si veda la pagina web, del sito, appositamente dedicata: <http://www.autorita.energia.it/it/notice.htm>.

62. Lo stesso presidente dell'AEESGI, in occasione della presentazione della relazione annuale, si è detto soddisfatto della prima fase di sperimentazione, dalla quale sono emersi utili contributi all'attività di regolazione svolta dall'AI. Si sofferma ampiamente sull'esperienza, Carolina Raiola nel Cap. 4 di questo *Annuario*.

insistendo<sup>63</sup> – è ormai ampiamente utilizzata da parte delle AI (anche da quelle che non svolgono l'AIR). Sul punto, rinviando all'apposito contributo in materia<sup>64</sup>, ci si limita a ricordare che le AI dedicano, in molti casi, apposito spazio all'interno dei loro siti istituzionali a tali informazioni<sup>65</sup>.

### *La programmazione dell'attività normativa*

L'esempio europeo è emblematico per dimostrare che, alla base di efficaci strumenti di *better regulation*, vi è un sapiente utilizzo della programmazione dell'attività regolatoria. Pianificare l'attività normativa, ovviamente, consente agli interessati di sapere con largo anticipo su quali temi il regolatore intende lavorare, e se e in quale misura potrà intervenire in tale procedimento.

Anche alcune autorità italiane hanno cominciato già da qualche anno a utilizzare le c.d. *agende normative* e gli obiettivi strategici delle proprie attività. Nel corso degli ultimi anni, all'AEEGSI e alla Banca d'Italia (che già procedevano in questa direzione), si sono aggiunte anche altre AI.

In questa direzione è andata ad esempio anche l'AGCOM, che utilizza la pianificazione strategica per indicare gli obiettivi specifici che (nell'ambito della generale missione ad essa affidata) si prefigge di sviluppare e raggiungere nell'anno successivo.

Un'attività di programmazione avrebbe dovuto svilupparsi anche nell'AVCP: il regolamento di disciplina dell'AIR e della VIR (il quale, almeno al momento, non pare sia stato adottato dall'ANAC)<sup>66</sup>,

---

63. Si vedano, in proposito, le considerazioni espresse in occasione della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, sul *Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive*, 18 giugno 2014.

64. Si veda, ancora, il Cap. 4 di questo *Annuario*.

65. Si segnala ad esempio la pagina CONSOB dedicata alle consultazioni: <http://goo.gl/8MjFvo>, nella quale è possibile consultare i diversi documenti a disposizione e gli esiti della consultazione. Delle attività di consultazione, nell'ambito della CONSOB, si occupa la divisione Strategie regolamentari, la stessa che svolge l'AIR. Anche l'AEEGSI dedica apposito spazio alle consultazioni (alla pagina: <http://www.autorita.energia.it/it/elenchi.htm?type=dc-14>), in questo caso responsabili dell'attività di consultazione sono le Direzioni che si occupano nel merito del provvedimento. Lo stesso pare di poter dire per l'AGCOM: <http://www.agcom.it/consultazioni-pubbliche>.

66. Il regolamento è consultabile alla pagina: [http://www.avcp.it/portal/public/classic/Autorita/RegolamentiDiFunzionamento/\\_RegolamentoAIR](http://www.avcp.it/portal/public/classic/Autorita/RegolamentiDiFunzionamento/_RegolamentoAIR).

prevede espressamente che l'«autorità predispone nel proprio sito web, nella pagina dedicata alle consultazioni, un calendario contenente l'indicazione degli atti che si intende sottoporre ad AIR e/o consultazione». Nello stesso regolamento si aggiunge, tuttavia, che si tratta di un'indicazione di massima e non vincolante, in quanto l'autorità può ritenere necessario modificare la tempistica di alcuni procedimenti, ovvero introdurne di nuovi o ritenere non più necessaria una consultazione su una determinata materia, ad esempio perché è stata modificata la normativa di riferimento.

Anche l'IVASS sembra voler andare in questa direzione: il regolamento n. 3, del 5 novembre 2013, con il quale si dà attuazione all'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262<sup>67</sup>, introduce la previsione di un programma annuale dell'attività di regolamentazione dell'Istituto, con obiettivo di rafforzare la trasparenza dell'attività di vigilanza e di sollecitare, attraverso la pubblica consultazione del documento di programmazione, il confronto con i destinatari delle norme e con gli altri soggetti interessati, che rientrano nel processo assicurativo, comprese le associazioni rappresentative di interessi e le posizioni di operatori della filiera assicurativa.

### **1.7. Le strutture organizzative per l'AIR**

Ad oggi non tutte le AI hanno adempiuto all'obbligo, sancito dall'art. 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229, di dotarsi di forme o metodi di AIR<sup>68</sup> e, tra quelle che lo hanno fatto, diversi sono metodi, tipologie e strutture organizzative prescelti<sup>69</sup>.

---

67. Il regolamento richiamato nel testo reca disposizioni e principi a cui devono attenersi le autorità per l'adozione di atti a contenuto regolamentare o generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, al fine di garantire maggiore uniformità con i nuovi orientamenti internazionali in materia di analisi di impatto regolamentare.

68. Ad esempio nell'ambito della COVIP l'AIR non è ancora stata messa a sistema. In tale caso l'obbligo di realizzare l'AIR sugli atti regolamentari o di contenuto generale deriva dalla l. n. 262/2005, *Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*, la quale demanda ad un regolamento attuativo predisposto dall'Autorità la disciplina dell'analisi di impatto. Tuttavia, nonostante il regolamento di attuazione della l. n. 262/2005 sia stato approvato nel 2011 - e prevede che le proposte di regolamentazione contengano un insieme di "valutazioni di impatto", le previsioni in esso contenute (almeno con riferimento alla predisposizione dell'AIR) sembrano non essere applicate. Si veda L. Ferrara, *L'AIR nella Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP)*, Roma, Osservatorio AIR, S 3/2014, marzo 2014, disponibile su: [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/03/OsservatorioAIR\\_COVIP\\_marzo2014.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/03/OsservatorioAIR_COVIP_marzo2014.pdf).

69. Per quanto attiene alle differenze di merito sullo strumento di analisi di

Nei documenti OCSE, per quanto attiene al piano organizzativo, si consiglia di affidare la realizzazione dell'AIR alle unità di *line*; inoltre, le linee guida adottate nel 2001 dalla Presidenza del consiglio dei ministri (PCM), suggeriscono il coordinamento tra uffici legislativi e operativi, raccomandando il diretto coinvolgimento degli uffici competenti nel merito.

In alcuni casi, in effetti, le AI hanno dato seguito a queste indicazioni.

Ad esempio, in AGCOM, l'AIR viene svolta in modo coordinato da più uffici<sup>70</sup>: ad elaborare l'analisi di impatto sono le stesse unità, di volta in volta, competenti ad adottare i provvedimenti di regolazione. Mentre l'ufficio Analisi dei mercati, concorrenza, assetti, e alcuni gruppi di lavoro appositamente istituiti, si occupano del coordinamento tra le diverse unità amministrative.

In altri casi, invece, le AI hanno preferito istituire un ufficio *ad hoc*<sup>71</sup>: così è, ad esempio, in Banca d'Italia, CONSOB, IVASS. Mentre altre AI, come ad esempio l'AEEGSI, si sono dotate di un modello *intermedio*, ovvero dell'istituzione di un ufficio *ad hoc*, il quale svolge le funzioni in materia di AIR in collaborazione con le direzioni interessate.

Rispetto all'assetto preesistente, nel corso del 2013 si sono registrate alcune novità, che hanno interessato anche le strutture organizzative dedicate all'analisi di impatto della regolamentazione (in alcuni casi, direttamente, in altri in via mediata).

Le modifiche organizzative più rilevanti sono probabilmente quelle che hanno interessato l'AEEGSI<sup>72</sup>. L'autorità, nel maggio 2013, ha subito un'ampia revisione organizzativa, volta a realizzare una maggiore specializzazione delle funzioni e, tramite la riduzione del

---

impatto della regolamentazione, si rinvia al Cap. 2 di questo *Annuario*.

70. L'assenza di un ufficio *ad hoc* e di un responsabile AIR è messa in evidenza da M. Giorgio, *L'AIR nell'Autorità Garante nelle Comunicazioni*, Roma, Osservatorio AIR, n. S 9/2014, marzo 2014, disponibile su [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/04/OsservatorioAIR\\_AGCOM\\_marzo2014.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/04/OsservatorioAIR_AGCOM_marzo2014.pdf), p. 14 s.

71. Vale la pena segnalare che anche in seno all'AGCOM (pur non soggetta alla l. n. 229/2003) per un (pur breve) periodo è stato operativo un ufficio AIR presso il gabinetto dell'autorità: in particolare, nel corso del 2012, l'Ufficio studi dell'autorità ha esteso il proprio ambito di attività all'AIR e modificato la propria denominazione in "Ufficio studi e analisi di impatto". Pochi mesi dopo, però, l'Ufficio ha subito una ulteriore modifica, che ha interessato anzitutto nuovamente la denominazione (divenuta "Direzione Studi e analisi della legislazione"): l'AIR rimane, dunque, una tra le competenze di tale ufficio. Oltre che dalla direzione appena richiamata, funzioni in materia di AIR sono poi svolte altresì dalla direzione Servizi pubblici locali e promozione della concorrenza.

72. Delibera GOP 46/08.

numero di unità di secondo livello, un contenimento dei costi.

Nell'ambito di questa riorganizzazione, due paiono le novità più rilevanti da segnalare. Una prima attiene a una diversa allocazione dei compiti in materia: mentre, infatti, prima le funzioni in materia di AIR e VIR erano accorpate presso un unico ufficio (l'Unità analisi e verifica dell'impatto regolatorio), adesso sono state divise. Le competenze in materia di AIR, ora, sono state attribuite all'Unità strategia e studi pre-regolatori, collocata nell'ambito del Dipartimento per la regolazione, il quale definisce e aggiorna la metodologia AIR e ne cura l'applicazione in collaborazione con le direzioni interessate; mentre le competenze in materia di VIR sono affidate all'unità trasparenza e *accountability*. Rimane, dunque, un ufficio dedicato all'analisi di impatto, che lavora in coordinamento con le unità di *line*. Molto importante, pare, inoltre, la previsione contenuta all'art. 16 del nuovo regolamento di organizzazione<sup>73</sup>, che al c. 5 prevede la possibilità che l'analisi di impatto della regolamentazione sia affidata ad esperti esterni nominati dall'autorità, che riferiscono alla medesima. Il ricorso all'esternalizzazione delle AIR, specie per casi di particolare complessità, è già disposta dalle istituzioni europee, e in effetti – se si considerano le esigue risorse che le AI sono in genere in grado di investire nell'AIR e l'onere che l'analisi di impatto richiede – l'apertura a questo nuovo modello organizzativo può essere un utile supporto nell'attività di regolamentazione delle AI.

Una revisione della struttura organizzativa dedicata alle funzioni di analisi di impatto era stata avviata anche dall'AVCP (le cui competenze sono ormai state trasferite all'ANAC<sup>74</sup>, ai sensi dell'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90). In particolare, nel 2013, le relative funzioni erano passate dall'Ufficio per la regolazione – posto alle dipendenze del Segretario generale – all'Ufficio studi, legislazione e regolazione del mercato, posto alle dirette dipendenze del presidente e successivamente elevato a direzione generale. La soppressione dell'autorità e il trasferimento delle sue funzioni all'ANAC, tuttavia, non consentiranno di valutare le conseguenze del nuovo assetto sotto

---

73. Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, Allegato A, alla deliberazione del 30 maggio 2013, n. 226/2013/A (su: <http://www.autorita.energia.it/it/docs/13/226-13.htm>).

74. Stando al regolamento di organizzazione dell'ANAC, pare che la struttura non abbia previsto lo strumento di analisi di impatto, mentre è disciplinata la possibilità che la Commissione sottoponga le deliberazioni a contenuto generale a consultazione. Il regolamento è consultabile alla pagina: [http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/ULT-VERS-Reg\\_emendato-dalla-Commissione\\_4-7-2012def-modificato-il-31-ottobre-2012.pdf](http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/ULT-VERS-Reg_emendato-dalla-Commissione_4-7-2012def-modificato-il-31-ottobre-2012.pdf).



il profilo operativo.

Vi sono, poi, altre due AI nelle quali, nel corso degli ultimi anni, si sono registrate modifiche organizzative, in conseguenza di una più ampia riorganizzazione delle due autorità (AI nelle quali, peraltro, l'AIR veniva già svolta in modo sistematico e strutturato).

All'inizio del 2013, l'Istituto sulla vigilanza delle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) è stato sostituito da un nuovo ente, l'IVASS, che ne ha assunto personale e competenze<sup>75</sup>. L'organizzazione preposta all'AIR si differenzia rispetto a quella dell'Istituto soppresso: mentre, infatti, nell'ISVAP l'AIR era di competenza della direzione Consulenza giuridica, nell'IVASS tali competenze sono passate alla Divisione normativa, collocata nel Servizio normativa e politiche di vigilanza.

Anche nel caso della Banca d'Italia, le modifiche organizzative non hanno apportato cambiamenti sostanziali nelle funzioni di analisi di impatto. Nell'ambito di una più estesa revisione organizzativa – approvata nel 2013, ma realizzata nel 2014 – le funzioni in materia di AIR, prima di competenza del Servizio impatto della regolamentazione, sono ora svolte, dal servizio regolamentazione e analisi macroprudenziali, collocato nel dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria<sup>76</sup>. L'ufficio, del quale fanno parte otto unità di personale, è tuttora incaricato della redazione delle analisi d'impatto e svolge direttamente attività di analisi.

Infine, una ulteriore novità riguarda l'Autorità dei trasporti, la quale, istituita nel 2011, non ha ancora introdotto l'AIR. Tuttavia, il 16 gennaio 2014 l'AI ha approvato il regolamento 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<sup>77</sup>, e ha previsto che le modalità di disciplina dell'AIR

---

75. L'IVASS, presieduto dal direttore generale della Banca d'Italia, gode di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile, opera in stretto raccordo con la Banca d'Italia (l'organo decisionale, infatti, è rappresentato dal Direttore della Banca d'Italia, integrato con i due membri del Consiglio IVASS).

76. S. Salvi, *L'AIR nella Banca d'Italia*, Osservatorio AIR, Roma, S 2/2014, marzo 2014, disponibile su [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/03/OsservatorioAIR\\_BancaItalia\\_marzo2014.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/03/OsservatorioAIR_BancaItalia_marzo2014.pdf), p. 9 e 15. Sui contenuti della riforma organizzativa del 2013, entrata in vigore all'inizio del 2014, si veda il link: [http://www.bancaditalia.it/vigilanza/normativa/norm\\_bi/disposizioni-vig/Riforma\\_organizz\\_vigilanza\\_270114.pdf](http://www.bancaditalia.it/vigilanza/normativa/norm_bi/disposizioni-vig/Riforma_organizz_vigilanza_270114.pdf).

77. Consultabile alla pagina: <http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/01/Regolamento-svolgimento-dei-procedimenti-di-competenza-Art1.pdf>.

«saranno adottate dall'autorità ai sensi dell'art. 12, c. 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229». Lo svolgimento dell'AIR è previsto anche dall'art. 4 del regolamento, secondo cui la deliberazione che dà avvio al procedimento regolatorio contiene indicazioni circa «l'eventuale applicazione dell'AIR al procedimento». Ad oggi, tali modalità non sono ancora state definite e non è ancora stata individuata una struttura competente allo svolgimento della funzione (e, peraltro, il regolamento organizzativo, adottato nell'ottobre del 2013, non prevede l'istituzione di un ufficio deputato allo svolgimento dell'AIR).

### *Personale e interventi di formazione*

Al di là della differente tipologia di strutture organizzative, un aspetto che accomuna le AI è l'esiguità delle risorse umane alle stesse attribuite, almeno con specifica competenza in materia di AIR e appositamente dedicate a svolgere tale funzione. Il fatto che, spesso, le funzioni di analisi della regolamentazione vengano svolte da un ufficio *ad hoc*, con il coordinamento di altre direzioni o uffici non permette di stabilire con esattezza il numero di persone che si dedica all'AIR.

Tuttavia, di un qualche interesse può essere richiamare alcuni numeri che riguardano le unità degli uffici AIR.

Come si diceva, generalmente le unità di personale impiegate in questa funzione non sono numerose: ad esempio, l'IVASS ha dieci unità di personale dedicato all'analisi di impatto; l'AEEGSI<sup>78</sup> e la Banca d'Italia possono contare su otto unità; e la CONSOB su quattro.

L'esiguità delle risorse è, probabilmente, uno degli elementi che rendono difficile svolgere attività di formazione all'interno delle singole AI. Nel corso degli ultimi anni tale tendenza è stata confermata, almeno a livello nazionale (dove uno dei pochi casi è riscontrabile presso la Banca d'Italia, la quale organizza periodicamente momenti formativi per il proprio personale, ai quali in alcuni casi ha partecipato anche il personale dell'AEEGSI).

La formazione del personale, peraltro, risulta tanto più preziosa tanto più lo stesso non sia stato appositamente selezionato per svolgere l'AIR, ma si sia trovato ad occuparsene una volta assunto. Infine, molto importante è la creazione di staff con competenze

---

78. Sull'evoluzione subita dalla struttura organizzativa dell'AEEG si veda A. Flori, *L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico*, Roma, Osservatorio AIR, n. S 8/2014, marzo 2014, disponibile su: [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/04/OsservatorioAIR\\_AEEG\\_marzo2014.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/04/OsservatorioAIR_AEEG_marzo2014.pdf), p. 14 s.

di tipo differente. Elemento che non sempre le AI hanno tenuto in considerazione: così, ad esempio, in alcuni casi coloro che si dedicano all'AI hanno formazione prevalentemente economica o economico-statistica (AEEG, Banca d'Italia, CONSOB), in altri casi prevalentemente giuridica (AVCP, COVIP); mentre presso l'IVASS l'ufficio che si occupa di svolgere l'AI ha competenze sia economiche sia giuridiche.

Sotto questo punto di vista, maggiormente apprezzabili sono, invece, gli sforzi compiuti delle tre autorità di vigilanza europee per rafforzare le strutture competenti in materia di AIR. Sia presso l'EIOPA che presso l'EBA si è investito molto sulla formazione del personale, avviando specifici corsi<sup>79</sup>. Alcuni di questi hanno avuto dimensione intersettoriale, per facilitare la gestione di AIR congiunte, nei casi in cui l'elevato grado di integrazione dei mercati interessati rende necessario il coinvolgimento nell'AI di più autorità<sup>80</sup>.

Anche sotto questo profilo, dunque, i network europei confermano la loro importanza e l'influsso che possono esercitare sulle metodologie che si sviluppano nelle AI.

Rimane, dunque, importante la presenza delle unità di personale dedicato in seno alle AI alle funzioni di AIR, da un lato, ai momenti formativi organizzati a livello europeo e internazionale, dall'altro, la creazione tra gli stessi di una rete, nella quale risulta più favorevole scambiarsi buone pratiche ed esperienze.

## 1.8. Conclusioni

La moltiplicazione dei regolatori che deriva dalla globalizzazione dei mercati e del diritto costituisce, di per sé, un elemento di complicazione del quadro normativo. È fisiologico che, all'aumentare della complessità di un sistema, crescano – in numero e in complessità stessa – le norme che lo regolano. Se l'ipertrofia legislativa si può considerare *un male necessario* – nel senso che non sempre sono

79. Nel dicembre 2013, 10 unità di personale dell'EBA hanno partecipato ad un corso a Londra sul *Draft Technical Standard and Impact Assessment*; altri 24 funzionari sono stati coinvolti, nel maggio 2013, nel *Workshop on developing technical standards and undertaking impact assessments*.

80. Un corso intersettoriale è stato tenuto nel 2013: il corso, articolato in due giornate, è stato organizzato insieme all'EIOPA e vi hanno preso parte, in tutto, 48 unità di personale. Sul ricorso alle AIR congiunte cfr., ad esempio, S. Salvi, *L'AI nella Banca d'Italia, op. cit.*, che menziona i documenti di consultazione congiunti JC/CP/2012/01, e JC/CP/2012/02, JC/CP/2013/02 e JC/CP/2013/03, disponibili sul sito internet dell'EBA ([www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu)), alla sezione "Consultation Papers".

possibili regole semplici, comprensibili anche per l'uomo comune – la qualità della regolazione è altrettanto indispensabile perché questo apparato normativo complesso sia anche efficace.

Questa esigenza è stata riconosciuta dalle istituzioni europee, dall'OCSE, dai gruppi di regolatori costituiti in ambito sovranazionale ed europeo che, in maniera crescente, hanno applicato e promosso l'adozione degli strumenti di *better regulation* negli ordinamenti nazionali.

È anche grazie a queste sollecitazioni che, nel 2013, si è registrato un miglioramento delle modalità con cui le AI hanno sviluppato le proprie politiche di qualità della regolazione. Ciò è avvenuto specialmente nei settori dell'energia, delle comunicazioni, della vigilanza sui mercati bancari, finanziari e assicurativi, nei quali la semplificazione e la qualità delle regole sono essenziali per garantire l'efficacia della regolazione e il corretto funzionamento dei mercati e nei quali il coordinamento internazionale è maggiormente sviluppato. Il BÉREC, il CEER, l'ACER, lo IOSCO, la IAIS e il Comitato di Basilea, come si è visto, hanno notevolmente contribuito al consolidarsi di una cultura di qualità della regolazione nelle AI italiane.

Questa affermazione trova conferma nell'attività svolta nel 2013 e, in particolare, nella maggiore attenzione prestata dai vertici delle AI per le attività di *better regulation*. Questo fattore, come rilevato dall'OCSE, ha una grande forza propulsiva. Altrettanto importante è la diffusione della pianificazione dell'attività normativa, tramite l'adozione di agende normative che definiscano anche gli obiettivi strategici delle AI. In questo modo, infatti, le AI possono disporre di più tempo per lo svolgimento dell'AIR e delle consultazioni e, quindi, sfruttare a pieno i benefici connessi all'impiego di questi strumenti.

Al di là degli aspetti positivi riscontrati, restano passi in avanti da fare.

In alcune AI la qualità della regolazione è ancora un'attività marginale. Nel caso dell'AGCM, dell'Autorità dei trasporti, della COVIP e del Garante per la protezione dei dati personali (Garante privacy), ad esempio, questa non emerge ancora come autonoma funzione amministrativa, non essendo attribuita ad alcun ufficio da parte dei relativi regolamenti di organizzazione. Nella generalità dei casi, le iniziative di formazione del personale su questi temi sono sporadiche e del tutto insufficienti. Soprattutto, appare trascurata la fase di valutazione di impatto della regolazione, nonostante la sua importanza sia costantemente ribadita a livello internazionale ed europeo.

## Capitolo 2

### L'AIR e la VIR

di Siriana Salvi\*

SOMMARIO: 2.1 Premessa - 2.2 Il contesto internazionale - 2.3 L'AIR e la VIR in ambito statale - 2.4 Le autorità indipendenti - 2.5 Conclusioni

#### 2.1 Premessa

Le autorità indipendenti sono tenute a realizzare l'AIR in base alle previsioni contenute nella l. n. 229/2003<sup>81</sup>. Sebbene chiamate a dotarsi di questo strumento da una norma quindi più recente rispetto a quelle indirizzate alle amministrazioni statali, esse ne hanno già prodotto applicazioni alquanto avanzate nel panorama nazionale. Presso quelle autorità che ad oggi vantano l'esperienza più consolidata in materia, l'AIR risulta infatti maggiormente integrata nel processo decisionale ed è realizzata sulla base di approcci metodologici più strutturati rispetto a quelli adottati dalle altre amministrazioni.

Le autorità non hanno viceversa ancora sviluppato esperienze significative in materia di VIR. Tuttavia, pur a fronte di norme di rango primario piuttosto lacunose<sup>82</sup>, diverse hanno già fatto riferimento

---

81. L. n. 229/2003, art. 12. La norma citata si riferisce in generale a tutte le autorità indipendenti dotate di «funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie». L'obbligo di realizzare l'AIR è inoltre statuito in modo specifico da normative settoriali nel caso di Banca d'Italia, CONSOB, IVASS e COVIP (l. n. 262/2005, art. 23), AGCOM (decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, art. 13) e AVCP (legge 18 aprile 2005, n. 62, art. 25).

82. N. Rangone, *Autorità indipendenti e AIR*, in M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 135-152. Il giudizio si riferisce in particolare alla previsione contenuta all'art. 12, c. 3, della l. n. 229/2003, la quale introduce per le autorità indipendenti una sorta di analisi *ex post* limitata però alla «verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali

\* *Le opinioni riportate nel presente contributo sono espresse a titolo personale e non sono in alcun modo riferibili agli enti presso i quali l'autrice svolge la propria attività lavorativa.*

alla valutazione *ex post* nei regolamenti di disciplina dei propri processi regolatori<sup>83</sup>, lasciando prospettare una certa diffusione dello strumento nel prossimo futuro.

La VIR è d'altra parte al centro delle modifiche, peraltro piuttosto significative, impresses agli orientamenti di carattere nazionale e internazionale in materia di *better regulation* formulati nel corso del 2013.

Ciò riguarda, in particolare, l'ambito europeo, dove la Commissione, oltre ad avviare un ambizioso programma di revisione della legislazione vigente, ha definito una nuova metodologia di valutazione *ex post* e ha previsto, anche al fine di incoraggiare la partecipazione dei soggetti interessati, una programmazione delle corrispondenti iniziative e una piena trasparenza dei relativi risultati.

In relazione alle amministrazioni statali, la novità di maggiore rilievo è costituita dalla sottoposizione a consultazione pubblica di una nuova disciplina in materia di AIR, di VIR e dei relativi processi di consultazione. Oltre all'attenzione alla fase *ex post*, la nuova disciplina condivide con gli orientamenti definiti in ambito europeo l'enfasi sulla programmazione e sulla trasparenza delle attività di valutazione.

Per quanto riguarda le autorità indipendenti, il 2013 è stato caratterizzato da importanti sviluppi nella formalizzazione del ricorso alla valutazione nei processi regolatori. Nel corso dell'anno, infatti, due autorità (AVCP e IVASS) hanno adottato una propria disciplina del ricorso agli strumenti di *better regulation*. I due nuovi regolamenti, pur contenendo alcuni riferimenti alla fase di valutazione *ex post*, si concentrano in particolare sull'AIR, andandosi così ad aggiungere alle tre (quattro, includendo lo schema di regolamento predisposto dalla CONSOB) discipline sulla valutazione *ex ante* già adottate dalle altre

---

normativamente previste o a contenuto generale».

83. Il regolamento sugli atti di regolamentazione della Banca d'Italia prevede infatti la valutazione dei costi e dei benefici ai fini della revisione delle regolazioni di maggiore rilevanza e per le quali gli esiti delle analisi *ex ante* siano caratterizzati da un elevato grado di incertezza. Un riferimento alla valutazione *ex post* è contenuto anche nello schema di regolamento sottoposto a consultazione pubblica dalla CONSOB nel gennaio 2010, laddove stabilisce che l'attività di revisione periodica venga avviata con una consultazione pubblica finalizzata a ottenere informazioni sull'esperienza di applicazione dell'atto e indicazioni sulle aree meritevoli di specifica attenzione (art. 8 c. 1). Una disposizione analoga è contenuta nel regolamento della COVIP, il cui art. 8 prevede la possibilità di ricorrere, in sede di revisione degli atti di regolazione, a una consultazione pubblica per «ottenere dati e valutazioni sull'esperienza di applicazione dell'atto». A queste disposizioni, si aggiungono le più recenti disposizioni riferite all'AVCP e all'IVASS commentate *Infra*, nel par. 2.4.

autorità<sup>84</sup>.

Dal punto di vista della concreta applicazione dello strumento, il 2013 ha visto impegnate principalmente le autorità che già da tempo fanno stabilmente ricorso all'AIR, ossia l'AEEGSI, la Banca d'Italia e la CONSOB. Va tuttavia segnalato un caso di valutazione *ex ante* condotto dall'AGCOM che, nonostante l'assenza di alcuni passaggi caratteristici, riavvicina sensibilmente le pratiche di analisi svolte dall'autorità ai modelli tipici dell'AIR.

Per quanto riguarda la VIR, oltre alle già citate previsioni contenute nei nuovi regolamenti dell'AVCP e dell'IVASS, il 2013 ha registrato alcuni primi casi di ricorso agli strumenti propri della valutazione *ex post* grazie a due iniziative avviate, rispettivamente, dalla CONSOB e dalla COVIP.

## 2.2 Il contesto internazionale

Il 2013 ha rappresentato un anno di svolta nella determinazione degli orientamenti internazionali in materia di AIR e di VIR. Da questo punto di vista rileva, in particolare, la ridefinizione della strategia europea di *better regulation*, che, nel ribadire la centralità della valutazione nelle diverse fasi del ciclo della regolazione, ne ha modificato parzialmente i caratteri, con effetti in parte già visibili anche nel dibattito e nelle applicazioni realizzate in ambito nazionale.

### *La comunicazione EU Regulatory Fitness*

Un primo, fondamentale passaggio in questo senso è stato segnato dalla comunicazione *EU Regulatory Fitness*<sup>85</sup> del dicembre 2012. In essa la Commissione ha delineato, a poco più di due anni dall'agenda sulla *Smart regulation*<sup>86</sup>, il futuro delle azioni per il miglioramento

---

84. Si vedano: Banca d'Italia, provvedimento del 24 marzo 2010; Commissione di vigilanza sui fondi pensione, deliberazione dell'8 settembre 2011; AEEGSI, delibera GOP 46/08. La CONSOB ha elaborato due schemi di regolamento (l'ultimo dei quali nel 2010) senza mai approvarli; si veda CONSOB, *Norme regolamentari di attuazione dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale*, documento di consultazione, 25 gennaio 2010.

85. COM(2012) 746. Per un'analisi più approfondita si veda F. Sarpi, *EU Regulatory Fitness: la nuova strategia europea sulla qualità della regolazione*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/IV, 2013, pp. 6-8.

86. COM(2010) 543 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the

dell'ambiente regolatorio europeo.

La nuova strategia si basa in gran parte sul rilancio dei principi (primo tra tutti quello del *Think small first*) e degli strumenti promossi negli ultimi anni, di cui viene tuttavia sensibilmente ampliata la portata. L'aspetto saliente è rappresentato da una rinnovata attenzione alla fase *ex post*, testimoniata dal lancio del programma REFIT e dall'annuncio di un nuovo *framework* per la valutazione delle iniziative europee. Entrambe le iniziative sono state oggetto, nell'ottobre del 2013, di due comunicazioni *ad hoc* da parte della Commissione.

### *Il programma REFIT*

Il programma REFIT ha la finalità di individuare ed eliminare gli oneri regolatori superflui. Con esso la Commissione ha quindi previsto un superamento del precedente programma europeo di misurazione e riduzione, concentrato esclusivamente sugli oneri di tipo amministrativo<sup>87</sup>, adottando un approccio valutativo più ampio, sul modello dei *fitness checks* realizzati a partire dal 2010.

La comunicazione *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*<sup>88</sup>, oltre a presentare i risultati della ricognizione della legislazione europea e le conseguenti iniziative della Commissione, analizza le principali problematiche affrontate nella fase di avvio del programma, delineando il quadro dei possibili correttivi. Tra questi, assumono particolare rilievo una maggiore attenzione alla fase di attuazione della normativa europea, da realizzarsi anche attraverso l'acquisizione da parte degli Stati membri delle necessarie capacità di monitoraggio, e un approccio più rigoroso alla valutazione della regolazione.

### *La valutazione ex post*

Nella comunicazione *Strengthening the foundations of Smart regulation – Improving evaluation*<sup>89</sup>, relativa alla valutazione *ex post*

---

Committee of the regions, *Smart Regulation in the European Union*, Brussels, 8.10.2010.

87. Nell'ambito del REFIT è prevista anche una linea di attività specificamente dedicata agli oneri amministrativi, sebbene incentrata sulla fase attuativa, con particolare riferimento alla verifica delle misure di riduzione adottate dagli Stati membri: l'ABR (Administrative Burden Reduction) Plus.

88. COM(2013) 685 final. Per un'analisi più approfondita si veda A. Flori, *Il futuro del programma REFIT e la nuova policy europea per la valutazione ex post*, op. cit.

89. COM(2013) 686 final. Per un'analisi più approfondita si veda A. Flori, *Ibidem*.



delle iniziative europee, la Commissione ha identificato i principali aspetti da affrontare per un miglioramento delle proprie pratiche valutative, annunciando una revisione della guida del 2004<sup>90</sup> e il lancio di una corrispondente procedura di consultazione.

Le nuove linee guida sulla valutazione della Commissione sono state sottoposte a consultazione pubblica dal 12 novembre 2013 al 25 febbraio 2014<sup>91</sup>. A differenza della guida del 2004, esse, oltre a riferirsi esplicitamente alle politiche di qualità della regolazione, riguardano esclusivamente le valutazioni *ex post* (inclusi i *fitness checks*), rimandando alle metodologie sviluppate nell'ambito dell'*impact assessment* per le analisi operate nella fase *ex ante*.

Nella guida sono per la prima volta individuati una serie di contenuti minimi delle attività di valutazione della Commissione. Tali contenuti assumono la forma, da un lato, di *mandatory evaluation criteria* (cfr. Box 2.1) da rispettare in tutte le future valutazioni e, dall'altro, di standard relativi al processo di valutazione, definiti in un apposito *quality assessment form*, da utilizzare per la verifica di adeguatezza di ciascun report finale.

*Box 2.1 – I cinque mandatory evaluation criteria della valutazione europea*

In base alle nuove linee guida europee, le attività di valutazione della Commissione sono orientate alla verifica di cinque criteri, ciascuno dei quali corrisponde a una o più domande di valutazione:

*Rilevanza:* In quale misura gli obiettivi originari dell'intervento corrispondono alle attuali esigenze all'interno dell'Ue?

*Efficacia:* In quale misura i cambiamenti/effetti osservati sono stati causati dall'intervento? In quale misura gli effetti osservati corrispondono agli obiettivi?

*Efficienza:* I costi dell'intervento sono giustificati, alla luce dei cambiamenti/effetti prodotti? Quali fattori hanno influenzato i risultati osservati?

*Valore aggiunto:* Qual è il valore aggiunto derivante dall'intervento dell'Ue rispetto a ciò che avrebbero potuto ottenere gli stati membri a livello nazionale e/o regionale?

*Coerenza:* In quale misura l'intervento è coerente con altri interventi con obiettivi simili? In quale misura l'intervento è coerente al proprio interno?

---

90. European Commission – DG for the Budget, *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission Services*, 2004, *op. cit.*

91. European Commission – Secretariat General, *Public consultation on Commission Guidelines for Evaluation*, novembre 2013.

Le linee guida inoltre introducono, anche al fine di incoraggiare la partecipazione alle attività di valutazione da parte dei soggetti interessati, una programmazione delle iniziative e una piena trasparenza dei risultati. In particolare, tra le principali novità, è prevista la pubblicazione di un piano quinquennale complessivo delle attività di valutazione *ex post* programmate dalla Commissione e di un *evaluation mandate* per ciascuna iniziativa, contenente un'illustrazione degli scopi, delle fasi e delle attività di consultazione previste.

### *Il rafforzamento del principio Think small first*

La nuova strategia europea di *better regulation* conferma la centralità delle esigenze delle PMI nel disegno della regolazione europea.

Come annunciato nel novembre 2011 nel rapporto *Minimizing regulatory burden for SMEs - Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprise*<sup>92</sup> la Commissione ha rafforzato il proprio impegno ad assicurare la proporzionalità della regolazione europea, dedicando particolare attenzione alle microimprese. Il nuovo approccio, adottato dal gennaio 2012, prevede l'esclusione delle imprese più piccole dall'ambito di applicazione di tutte le nuove regolazioni europee, a meno che un loro coinvolgimento non risulti proporzionato o non si renda necessario alla luce dell'interesse pubblico, nel qual caso deve essere comunque valutata la possibilità di introdurre regimi semplificati. Tale analisi è svolta all'interno dell'*impact assessment*, grazie all'introduzione di una nuova sezione<sup>93</sup> all'interno del *Test PMI* previsto dalle linee guida del 2009.

Delle prime applicazioni di questo orientamento ha dato conto la comunicazione *Smart Regulation - Responding to the needs of small and medium-sized enterprises*<sup>94</sup> del marzo 2013. La comunicazione illustra alcuni esempi di esenzioni e di regimi semplificati per le PMI proposti dalla Commissione e adottati o in fase di adozione da parte legislatore dell'Unione. Nel documento sono individuati anche i prossimi passi che saranno compiuti per rafforzare l'approccio a favore delle PMI nell'elaborazione e programmazione delle politiche europee. In

---

92. COM(2011) 803 final.

93. European Commission – Secretariat General and DG Enterprise and Industry, *Operational guidance on assessing impacts on micro-enterprises in Commission Impact Assessments*, Ref. Ares(2012)557005.

94. COM(2013) 122.

particolare, oltre alla prosecuzione del programma REFIT, è previsto un ulteriore approfondimento delle consultazioni e del dialogo tra la Commissione e le imprese<sup>95</sup>.

### 2.3 L'AIR e la VIR in ambito statale

Per quanto riguarda le amministrazioni statali, la novità di maggiore rilievo per il 2013 è rappresentata dalla sottoposizione a consultazione pubblica dei principali contenuti di un nuovo provvedimento che dovrebbe riformare e unificare le disposizioni contenute negli attuali regolamenti sull'AIR e sulla VIR<sup>96</sup>.

In attesa della nuova disciplina, il percorso di valutazione previsto per l'AIR ha tuttavia già subito una parziale modifica per effetto di due direttive che ne hanno ampliato la portata, individuando ambiti settoriali da sottoporre ad analisi specifiche (oneri amministrativi e *goldplating*).

#### *Il nuovo regolamento AIR e VIR*

La consultazione pubblica sui contenuti del nuovo regolamento in materia di AIR e VIR rivolto alle amministrazioni statali si è svolta tra aprile e maggio 2013<sup>97</sup>.

La proposta sottoposta a discussione scaturisce da un'analisi dell'esperienza applicativa dell'attuale disciplina, che il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del consiglio dei ministri ha realizzato anche alla luce dei nuovi orientamenti europei in materia di *better regulation* e delle recenti raccomandazioni rivolte dall'OCSE all'Italia<sup>98</sup>.

Tra le principali novità annunciate in materia di AIR figurano l'introduzione di uno stretto collegamento con la programmazione

---

95. In merito, va rilevato che tra ottobre e dicembre 2012 la Commissione europea ha organizzato la consultazione pubblica sui dieci atti legislativi europei più gravosi (*TOP10 public consultation*). I risultati della consultazione, riportati in allegato alla comunicazione, hanno permesso di integrare le priorità delle PMI nel REFIT.

96. D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170 e d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212.

97. La procedura pubblica segue una prima consultazione riservata a docenti ed esperti della materia e terminata nel settembre 2012.

98. OECD, *Better regulation in Europe: Italy 2012*, Paris, OECD Publishing, 2012. Il rapporto è stato aggiornato nel giugno 2013 (OECD, *Better regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition, June 2013*, Paris, OECD Publishing, 2013).

normativa, il rafforzamento del principio di selettività, mediante un ampliamento delle ipotesi di esclusione e di esenzione (cfr. Box 2.2), e l'introduzione di una procedura AIR, in forma semplificata, per i decreti legge. Dal punto di vista metodologico, è prevista, rispetto alla precedente disciplina, un'estensione della valutazione, prima riservata all'opzione preferita, a tutte le ipotesi alternative di intervento individuate.

#### *Box 2.2 – I nuovi casi di esclusione e di esenzione dall'AIR*

Nelle analisi del DAGL, l'eccessiva estensione dell'ambito di applicazione è stata considerata una delle principali debolezze della disciplina attuale sull'AIR.

La proposta di regolamento rivede pertanto i criteri di selezione dei provvedimenti da sottoporre ad AIR, prevedendo, in primo luogo, l'esclusione dall'AIR dei seguenti atti:

- disposizioni rilevanti in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- ratifica di trattati internazionali;
- mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati;
- approvazione di bilanci e consuntivi;
- disposizioni transitorie, di coordinamento e interpretative;
- testi unici meramente compilativi;
- regolamenti di natura essenzialmente esecutiva.

Si prevede inoltre la possibilità di chiedere l'esenzione dall'AIR nel caso in cui l'intervento possieda un impatto limitato, tenuto conto, congiuntamente, dei seguenti elementi:

- scarsa entità dei costi di adeguamento attesi;
- importo marginale delle risorse pubbliche impiegate;
- numero esiguo dei destinatari dell'intervento.

L'esenzione e l'esclusione non possono tuttavia essere richieste nei casi in cui l'iniziativa incida in via diretta sui diritti e sulle libertà fondamentali stabiliti dalla Costituzione e dai trattati dell'Unione europea.

In materia di VIR, la proposta prevede una modifica delle procedure di selezione dei provvedimenti da sottoporre a valutazione, introducendo piani quinquennali definiti dalle amministrazioni responsabili, che, nelle finalità e nella durata, hanno in qualche modo precorso le analoghe previsioni formulate dalla Commissione europea nell'ambito delle nuove linee guida sulla valutazione *ex post* (cfr. par. 2.2).

Tra i punti qualificanti della proposta, emerge l'introduzione di

una disciplina sulle procedure di consultazione nell'ambito dell'AIR e della VIR, la cui realizzazione diviene un elemento indispensabile nel processo di definizione del quadro informativo a supporto della valutazione. Il documento di consultazione fissa, in particolare, alcuni requisiti per le consultazioni pubbliche svolte secondo modalità telematiche. In merito a queste ultime sono previste, in particolare, una durata di almeno quattro settimane e la pubblicazione dei contributi, salvo diversa richiesta degli autori o per ragioni di riservatezza, sul sito istituzionale dell'amministrazione.

Infine, in sintonia con i recenti orientamenti europei, la proposta pone particolare attenzione alla trasparenza delle procedure di valutazione, prevedendo la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni responsabili e del Governo di tutte le AIR e VIR prodotte e dei relativi documenti di programmazione.

### *Il bilancio degli oneri amministrativi*

Lo Statuto delle imprese ha introdotto nelle relazioni AIR una sezione diretta a illustrare gli oneri informativi, e i relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati dagli atti normativi<sup>99</sup>. In base allo stesso provvedimento, inoltre, entro il 31 gennaio di ogni anno le amministrazioni statali trasmettono alla Presidenza del consiglio dei ministri una relazione sul bilancio complessivo dei costi amministrativi, così come valutati nelle relative AIR o comunque quantificati sulla base dei medesimi criteri<sup>100</sup>.

Il d.P.C.M. che disciplina le modalità di effettuazione delle stime è stato pubblicato nell'aprile 2013<sup>101</sup>. Esso contiene un documento di linee guida che illustra le fasi del percorso di quantificazione e fornisce alle amministrazioni responsabili una griglia di costi standard cui fare riferimento nella produzione delle stime.

Il 2013 è stato quindi il primo anno di applicazione delle previsioni normative sul bilancio degli oneri. Degli esiti è stato dato conto in una relazione complessiva prodotta, ai sensi delle disposizioni contenute nello Statuto delle imprese, dal Dipartimento della funzione pubblica

---

99. Art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, così come modificato dalla legge 11 novembre 2011, n. 180 (cd. *Statuto delle imprese*).

100. Art. 8, c. 2 della l. n. 180/2011, così come sostituito dall'art. 3, c. 1 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

101. D.P.C.M. 25 gennaio 2013.

(DFP)<sup>102</sup>. Dall'analisi svolta è emersa un'applicazione ancora molto parziale della norma da parte delle amministrazioni responsabili. Anche sulla base delle indicazioni delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori, il DFP ha pertanto ipotizzato di rendere in futuro più stringente, mediante interventi di carattere normativo e amministrativo, l'attuazione della disciplina sul bilancio degli oneri.

### *La direttiva sul goldplating*

Nell'aprile 2013 è stata pubblicata la direttiva del presidente del consiglio dei ministri sul rispetto dei livelli minimi di regolazione europea<sup>103</sup>. Essa disciplina i metodi da utilizzare nelle AIR realizzate sugli atti normativi di recepimento di direttive europee al fine di verificare l'assenza di *goldplating* (ossia l'introduzione di adempimenti e oneri superiori a quelli minimi necessari per rispettare la regolazione europea) o di valutare le circostanze eccezionali in relazione alle quali si renda eventualmente necessario il superamento di tali livelli minimi<sup>104</sup> (cfr. Box 2.3).

#### *Box 2.3 – Il superamento dei livelli minimi di regolazione europea*

In base al c. 24-ter della legge 28 novembre 2005, n. 246, introdotto dalla legge di stabilità 2012, costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi:

- l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive;
- l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive;
- l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.

La direttiva sul *goldplating* stabilisce che, qualora si renda necessario superare il livello minimo di regolazione individuato da una direttiva europea, l'amministrazione proponente, nell'ambito dell'AIR, integri la valutazione dell'opzione preferita con le seguenti indicazioni:

---

102. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati nell'anno 2013*, trasmessa dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ai presidenti di Camera e Senato il 31 marzo 2014.

103. D.P.C.M. 16 gennaio 2013.

104. Art. 14 della l. n. 246/2005, così come modificato dalla legge 12 novembre 2011, n. 183.

- descrizione e valutazione dei maggiori oneri da introdurre o mantenere;
- valutazione dell'eventuale estensione dell'ambito soggettivo;
- descrizione e valutazione dei benefici che derivano dal superamento del livello minimo di regolazione e ne giustificano la necessità;
- descrizione degli esiti delle consultazioni svolte, con specifico riferimento ai contributi relativi al superamento del livello minimo di regolazione.

La direttiva provvede inoltre alla revisione del modello di relazione AIR per includere, oltre a quella dedicata al rispetto dei livelli di regolazione europea, due ulteriori sezioni relative, rispettivamente, alla valutazione di impatto sulle PMI e alla valutazione dei costi amministrativi introdotti o eliminati.

## 2.4 Le autorità indipendenti

### *Le previsioni normative*

Nel corso del 2013 l'AVCP e l'IVASS hanno formalizzato il ricorso agli strumenti di *better regulation* nell'adozione degli atti di propria competenza mediante l'adozione di appositi regolamenti.

Le due nuove discipline presentano diversi elementi in comune con quelle adottate in passato dalle altre autorità. In primo luogo, pur essendo largamente incentrate sull'AIR, esse contengono, al pari dei regolamenti a suo tempo adottati dalla Banca d'Italia e dalla COVIP, nonché dello schema di regolamento elaborato dalla CONSOB, alcuni riferimenti alla fase di valutazione *ex post*. In secondo luogo, esse pongono particolare enfasi sui processi di consultazione, con particolare riferimento a quelli da svolgere in forma pubblica<sup>105</sup>. In terzo luogo, entrambi i regolamenti, così come quelli della Banca d'Italia e della CONSOB, prevedono una disciplina della programmazione normativa. In quarto luogo, pur nella diversità delle soluzioni adottate, entrambi si ispirano al principio di proporzionalità

---

105. Analoga enfasi si riscontra nei regolamenti della Banca d'Italia, della COVIP e della CONSOB (schema del 2010). Anche le linee guida AIR dell'AEEGSI contengono una descrizione delle forme di consultazione da realizzare nell'ambito dell'AIR; al di là dei procedimenti di AIR, l'AEEGSI si è comunque dotata di una più generale disciplina per la partecipazione degli interessati ai propri procedimenti di regolazione (Delibera GOP 46/09).

dell'analisi<sup>106</sup>.

*Il regolamento dell'AVCP.* Nell'ottobre 2013, al termine di una consultazione pubblica durata circa due mesi<sup>107</sup>, l'AVCP ha approvato il proprio regolamento per la disciplina dell'AIR e della VIR<sup>108</sup>, che si affianca a quello, risalente all'ottobre 2011, relativo alle procedure di consultazione<sup>109</sup>. Oltre a stabilire l'ambito di applicazione dei due strumenti (gli atti di carattere generale con un impatto significativo sul mercato degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture), esso stabilisce i criteri generali di svolgimento delle valutazioni<sup>110</sup>.

In particolare, in materia di AIR, il regolamento distingue, nel rispetto del principio di proporzionalità, due diverse forme di analisi: una estesa, da riservare agli atti più rilevanti in termini di effetti attesi o di soggetti coinvolti, e una semplificata. Esso stabilisce, inoltre, il percorso di analisi, soffermandosi in particolare sulle procedure di consultazione, di cui sono fissati, per ciascuna fase, le possibili modalità e i contenuti (cfr. Box 2.4).

In materia di AIR l'autorità si è inoltre dotata di un documento di linee guida a uso interno, di cui sta valutando l'eventuale formalizzazione e diffusione<sup>111</sup>.

---

106. In particolare, come descritto più avanti nel testo, mentre il regolamento dell'AVCP prevede, al pari del regolamento Banca d'Italia, due distinte forme di analisi (estesa e semplificata), il regolamento dell'IVASS contiene, al pari dello schema di regolamento elaborato dalla CONSOB, un più generale riferimento all'esigenza di calibrare l'analisi in funzione della materia oggetto di regolamentazione.

107. La consultazione è stata realizzata tra il 27 giugno 2013 e il 5 settembre 2013 su un documento riportante i principali contenuti del regolamento.

108. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, regolamento del 24 ottobre 2013 di disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). Il regolamento è stato accompagnato da una relazione AIR, la quale, tuttavia, si limita ad illustrare il contesto normativo, le esigenze alla base dell'adozione del regolamento e i risultati della consultazione.

109. AVCP, regolamento del 10 ottobre 2013 di disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

110. Nella relazione AIR allegata al provvedimento, l'autorità segnala che considerata la natura e la rilevanza dell'atto adottato, nonché il contesto sperimentale in cui lo stesso si colloca, il regolamento, dopo l'applicazione per un congruo lasso di tempo (ad esempio, un anno) sarà sottoposto a VIR.

111. Si veda la relazione AIR allegata al regolamento.



*Box 2.4 – Il regolamento dell'AVCP: la consultazione nell'AIR e nella VIR*

Le disposizioni sulla consultazione contenute nel regolamento dell'AVCP si riferiscono all'AIR e, per quanto applicabili, alla VIR.

Oltre a un'eventuale consultazione preventiva, nel corso dell'analisi esse prevedono la realizzazione di una consultazione on line, basata su un documento approvato dal Consiglio, nel quale sono indicati:

- le ragioni per la scelta di intervenire;
- la descrizione delle criticità riscontrate;
- le ipotesi alternative che si mettono a confronto, laddove esistenti;
- gli elementi su cui si chiede il parere degli intervenienti;
- le possibili linee di intervento;
- la bozza dell'atto finale, se disponibile.

Nei casi di particolare rilievo o complessità, l'autorità può svolgere, in aggiunta alla consultazione on line, audizioni pubbliche con i soggetti selezionati.

Infine, qualora l'autorità ritenga opportuni ulteriori approfondimenti, e in ogni caso quando nella prima consultazione non sia stato reso disponibile il testo del provvedimento, si procede a una seconda consultazione, incentrata prevalentemente sui punti controversi. Il secondo documento di consultazione contiene la bozza di atto regolamentare che l'autorità intende adottare. Compatibilmente con la tempistica prevista, esso fornisce le motivazioni in merito all'eventuale mancato accoglimento di osservazioni pervenute.

Per quanto riguarda la VIR, il regolamento stabilisce che siano di regola sottoposti a verifica i provvedimenti per la cui approvazione sia stata adottata una procedura AIR, oltre a eventuali ulteriori provvedimenti ritenuti di particolare interesse. Esso fissa inoltre i contenuti dell'analisi, che deve essere diretta a verificare il raggiungimento dei risultati attesi, la persistenza delle problematiche alla base dell'intervento e l'efficienza delle misure intraprese, oltre che a individuare possibili correttivi.

Il provvedimento disciplina infine alcuni aspetti inerenti la programmazione normativa, prevedendo la pubblicazione sul web di due calendari, contenenti, rispettivamente, l'indicazione degli atti che si intende sottoporre ad AIR o a consultazione e quella degli atti che saranno sottoposti a VIR.

*Il regolamento dell'IVASS.* Con il regolamento n. 3 del 5 novembre 2013, l'IVASS si è dotata di una disciplina per l'adozione dei propri atti regolamentari e generali, in conformità a quanto previsto dall'art. 23

della legge sul risparmio<sup>112</sup>.

Il regolamento è largamente incentrato sull'AIR e sulla consultazione. Per entrambi gli strumenti, oltre ai possibili casi di esclusione (atti di organizzazione interna, atti con finalità esclusivamente interpretativa o applicativa, pareri, atti di concerto con altre autorità), sono previste possibili deroghe alle disposizioni dettate in caso di incompatibilità delle stesse con eventuali ragioni di necessità, urgenza o riservatezza. Nel caso dell'AIR è inoltre prevista l'omissione dell'analisi in caso di attuazione di normative nazionali o europee caratterizzata da ristretti margini di discrezionalità e di assenza di apprezzabili costi addizionali per i destinatari della norma.

Nella parte iniziale, il regolamento disciplina inoltre la programmazione normativa e il suo collegamento con l'AIR. All'art. 3, infatti, esso prevede l'adozione e la sottoposizione a pubblica consultazione di un programma annuale, che, oltre a illustrare l'oggetto delle attività di regolazione e il grado di priorità delle attività da svolgere, individui gli atti che verranno sottoposti ad AIR.

Il regolamento provvede inoltre a definire contenuti e fasi dell'analisi. In particolare, esso dispone che le AIR svolte dall'IVASS siano dirette ad esaminare i fallimenti del mercato e della regolazione, a individuare le possibili opzioni di intervento e a valutarne costi e benefici, anche in termini comparati. In ossequio al principio di proporzionalità, è comunque previsto che l'analisi venga calibrata in funzione della materia oggetto di regolamentazione, della rilevanza dell'intervento, nonché della presenza di orientamenti assunti e lavori condotti in sede internazionale o nazionale. Per quanto riguarda il percorso di valutazione, il regolamento prevede lo svolgimento di due distinte fasi, ad esito delle quali sono rese pubbliche, rispettivamente, un'AIR Preliminare e un'AIR Finale (cfr. Box 2.5)<sup>113</sup>.

---

112. L. n. 262/2005 (*Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*).

113. Tale previsione ricalca il modello definito nelle linee guida AIR della Banca d'Italia; si veda Banca d'Italia - servizio Normativa e politiche di vigilanza, Circ. n. 277 del 20 luglio 2010 recante linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione. Nel caso della Banca d'Italia, tuttavia, a fronte di tale previsione, rispettata soprattutto nei primi casi di AIR, la prassi che si sta di fatto affermando è quella della predisposizione di una sola relazione AIR, pubblicata al momento dell'avvio della consultazione sulla bozza di provvedimento, eventualmente completata da un'AIR "integrativa", pubblicata al momento dell'emanazione del provvedimento finale.

### *Box 2.5 – Le fasi dell’AIR nel regolamento dell’IVASS*

In base al regolamento n. 3 del 5 novembre 2013, la procedura AIR dell’IVASS si articola in due fasi.

La prima fase prevede la sottoposizione a consultazione pubblica, mediante la tecnica del *notice and comment*, di una relazione illustrativa dei principali contenuti dello schema dell’atto di regolazione, degli obiettivi dell’intervento e delle conseguenze attese della regolamentazione (AIR Preliminare).

La seconda fase prevede la pubblicazione on line dell’atto regolamentare definitivo unitamente ad una relazione conclusiva (AIR Finale) contenente:

- l’AIR Preliminare;
- una sintesi dei contributi e delle proposte di modifica pervenuti, con indicazione delle determinazioni dell’Istituto e delle relative motivazioni;
- i risultati conclusivi dell’analisi di impatto.

Il regolamento contiene infine un articolo dedicato alla revisione degli atti di regolazione (art. 9). Nel prevedere, in conformità con quanto previsto dall’art. 23 della legge sul risparmio, la revisione periodica, su base almeno triennale, degli atti di regolazione adottati dall’autorità, esso prefigura lo svolgimento di una VIR, disponendo che per gli atti di regolazione di maggiore rilevanza o che abbiano dato luogo a incertezze applicative, l’IVASS possa «adoperarsi per ottenere dai destinatari della norma dati e valutazioni sugli effetti prodotti dall’atto di regolazione interessato».

### *Le applicazioni dell’AIR*

In relazione all’attività di AIR, il 2013 ha visto impegnate sostanzialmente le autorità che già avevano da tempo integrato in modo stabile tale strumento nei propri processi decisionali, ossia AEEGSI, Banca d’Italia e CONSOB. Nel corso dell’anno è stato tuttavia realizzato anche un caso di valutazione *ex ante* nell’ambito della regolazione dei servizi postali; tale esperienza sembrerebbe segnalare un rinnovato interesse da parte dell’AGCOM per lo svolgimento di analisi sull’impatto regolatorio.

Non si registrano viceversa novità rilevanti in relazione alle altre autorità indipendenti, per le quali si osserva tuttavia il sempre più intenso ricorso a strumenti di *better regulation* fortemente collegati all’AIR, con particolare riferimento alle procedure di consultazione (cfr. Cap. 4 di questo *Annuario*).

### AEEGSI

Nel 2013 l'AEEGSI ha concluso le attività di AIR relative a tre provvedimenti che incidono sul mercato del gas naturale; tali analisi erano state tuttavia già avviate nel biennio 2011-2012 (cfr. Tab. 2.1).

Tab. 2.1 – AIR concluse dall'AEEGSI nel corso del 2013

<b>Settore</b>	<b>Normativa oggetto di analisi</b>	<b>Avvio procedimento</b>	<b>Conclusione procedimento</b>
Gas	Criteri di regolazione delle tariffe di rigassificazione del gas naturale liquefatto per il periodo 2014-2019	Luglio 2011 (ARG/gas 108/11)	Ottobre 2013 (438/2013/R/gas)
Gas	Tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019	Febbraio 2012 (44/2012/R/gas)	Dicembre 2013 (573/2013/R/gas)
Gas	Qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2013-2016	Maggio 2011 (ARG/gas 64/11)	Dicembre 2013 (574/2013/R/gas)

Nel corso dell'anno è stata invece stabilita, all'interno della relativa delibera di avvio<sup>114</sup>, la sottoposizione ad AIR di un solo procedimento, concernente la riforma delle tariffe per i servizi di rete e di misura dell'energia elettrica e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per le utenze domestiche in bassa tensione.

Si conferma quindi, da parte dell'autorità che per prima ha adottato e formalizzato una propria metodologia AIR, la tendenza, già in corso da anni, verso una sempre più spiccata selettività dei casi sottoposti ad analisi<sup>115</sup>. In merito risalta in particolare, considerando la rilevanza dell'intervento, il mancato avvio dell'AIR in relazione al procedimento su tariffe e qualità del servizio di trasporto del gas naturale per il

114. Deliberazione 16 maggio 2013, n. 204/2013/R/eel.

115. Mentre tra il 2005 e il 2009 l'AEEGSI aveva realizzato quattro AIR all'anno, il numero di analisi prodotte si è ridotto a due nel 2010 e tre nel 2011. Nel corso del 2012 l'Autorità non ha pubblicato nessuna relazione AIR. Va segnalato che nel corso del 2012 l'autorità aveva però annunciato un'inversione di tendenza, stabilendo all'interno del *Piano strategico 2012-2014*, adottato con la delibera 308/2012/A del 26 luglio, una progressiva estensione del ricorso all'AIR, da realizzarsi in connessione con una semplificazione della metodologia attuale (obiettivo strategico n. 21).

periodo di regolazione 2014-2017<sup>116</sup>.

### *Banca d'Italia*

Nel corso del 2013 presso la Banca d'Italia è proseguita l'attività di AIR in materia di vigilanza secondo il modello codificato nelle linee guida del settembre 2010<sup>117</sup>. In questo ambito, a conclusione di analisi avviate nel 2012, è stata pubblicata l'AIR finale sul provvedimento *Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche: sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa*<sup>118</sup>. Nel corso dell'anno è stata inoltre pubblicata la relazione AIR relativa a un provvedimento di aggiornamento delle disposizioni in materia di trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti<sup>119</sup> e quella relativa al regime transitorio dalla nuova disciplina europea sul capitale delle banche e delle imprese di investimento (CRD4-CRR)<sup>120</sup>.

Parallelamente, l'Istituto ha provveduto al consolidamento delle attività di analisi *ex ante* sulle segnalazioni (relative, cioè, alla disciplina dei flussi informativi verso l'Istituto cui sono tenuti gli operatori del settore finanziario). In questo ambito, nel 2013 sono stati infatti condotti due nuovi casi di AIR<sup>121</sup>, oltre a un'AIR integrativa di un'analisi svolta nel novembre 2012<sup>122</sup>.

---

116. Il procedimento è stato avviato con la delibera 7 febbraio 2013, n. 45/2013/R/gas. Nell'ambito di tale procedimento sono stati adottati, nel corso del 2013, i documenti per la consultazione n. 164/2013/R/gas e n. 192/2013/R/gas.

117. Banca d'Italia - servizio Normativa e politiche di vigilanza, Circ. n. 277 del 20 luglio 2010.

118. *Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche in materia di sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa - Relazione sull'analisi d'impatto*, giugno 2013.

119. *Revisione della disciplina secondaria sulla trasparenza - Relazione sull'analisi d'impatto*, giugno 2014.

120. *Le nuove norme sul capitale nel periodo transitorio - Relazione sull'analisi d'impatto*, ottobre 2013.

121. *Analisi d'impatto semplificata sull'estensione delle segnalazioni di vigilanza consolidate ai gruppi finanziari* (allegato 2 al documento Banca d'Italia, Circ. n. 115 del 7 agosto 1990, *Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni di vigilanza su base consolidata. 19° aggiornamento*, Documento per la consultazione, febbraio 2013); *Analisi d'impatto semplificata sulle segnalazioni relative all'emissione e offerta di strumenti finanziari ex art 129 TUB* (allegato al documento Banca d'Italia, *Segnalazione a carattere consuntivo di cui all'art. 129 del TUB relativa all'emissione e all'offerta in Italia di strumenti finanziari*, Documento per la consultazione, ottobre 2013).

122. *Analisi d'impatto integrativa sulla proposta di schema segnaletico in materia di soggetti collegati - Quantificazione dei costi*, marzo 2013.

Sebbene svolti in forma semplificata, questi nuovi casi confermano gli adattamenti metodologici alle linee guida dell'Istituto già sperimentati, a partire dalla fine del 2011, per la disciplina delle segnalazioni e connessi alla peculiare natura della materia trattata. Riguardando l'introduzione o la modifica di obblighi di natura informativa, queste analisi si pongono infatti a cavallo tra l'AIR e la MOA. Nell'analisi degli impatti, in particolare, esse si concentrano sui costi sostenuti dai soggetti segnalanti per fornire le nuove informazioni richieste dall'Istituto, anche alla luce di quelle già prodotte per la normale gestione aziendale<sup>123</sup>. Il nuovo filone di valutazioni sviluppato dalla Banca d'Italia va pertanto letto in connessione con le attività di misurazione *ex post* di recente avviate dalla CONSOB e dall'AEESGI (cfr. Cap. 3 di questo *Annuario*), a conferma del rilievo crescente rivestito, anche a fronte dell'incremento degli obblighi di segnalazione a carico degli intermediari registrato negli ultimi anni, dalla disciplina degli obblighi di informazione per l'attività delle autorità con compiti di vigilanza.

Da parte della Banca d'Italia, infine, l'AIR è utilizzata anche in funzione della partecipazione alle sedi di coordinamento e negoziazione internazionale (quali l'EBA, la Commissione europea o il Comitato di Basilea) al fine di supportare la posizione dell'Italia con considerazioni e dati tratti dall'evidenza empirica. In particolare, l'Istituto ha di recente contribuito all'analisi delle implicazioni del recepimento delle regole di Basilea 3 in sede europea con il pacchetto CRD4-CRR in relazione al sistema bancario italiano<sup>124</sup>. Nel corso del 2013, a questa attività si è affiancata la già citata analisi *ex ante* finalizzata ad orientare le scelte connesse all'esercizio delle discrezionalità previste nel regime transitorio di tale disciplina.

---

123. Le principali differenze rispetto all'iter previsto dalle linee guida AIR risiedono tuttavia soprattutto nelle prime fasi dell'analisi. Le AIR in materia segnaletica infatti non richiedono, come quelle in materia di vigilanza in senso stretto, un'analisi dei fallimenti del mercato e della regolazione, né prevedono una definizione degli obiettivi dell'intervento in collegamento con le finalità generali della vigilanza. Tali adattamenti discendono dalla natura dei provvedimenti in materia di segnalazioni, rispetto ai quali si tratta di valutare l'introduzione o la modifica di obblighi (quali quelli di natura informativa) legati agli obiettivi dell'intervento pubblico in modo soltanto indiretto, in funzione delle esigenze conoscitive legate alle attività di vigilanza.

124. Cfr. Banca d'Italia, *Relazione al Parlamento e al Governo. Anno 2011*, giugno 2012.

Tab. 2.2 – Relazioni AIR pubblicate dalla Banca d'Italia nel corso del 2013

Tipo di normativa	Normativa oggetto di analisi	Modello di AIR*	Fase	Data pubblicazione
Segnaletica	Istruzioni per la compilazione delle segnalazioni su base consolidata: proposta di estensione ai gruppi di intermediari finanziari	AIRS	AIR preliminare	Febbraio 2013
Segnaletica	Segnalazioni di vigilanza in materia di attività di rischio e conflitti di interesse delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati	AIRC	AIR integrativa	Marzo 2013
Vigilanza	Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche: sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa	AIRC	AIR finale	Giugno 2013
Vigilanza	Aggiornamento delle Disposizioni su trasparenza e correttezza dei rapporti tra intermediari e clienti	AIRC	AIR preliminare	Giugno 2013
Segnaletica	Segnalazioni relative all'emissione e offerta di strumenti finanziari ex art 129 TUB	AIRS	AIR preliminare	Ottobre 2013
Vigilanza	Applicazione in Italia del Regolamento (UE) n. 575/2013 e della Direttiva 2013/36/UE. Scelte normative relative al regime transitorio	AIRC	AIR preliminare	Ottobre 2013

\* AIRC = AIR Completa; AIRS = AIR Semplificata

### CONSOB

Da parte della CONSOB, nel corso del 2013 è stata condotta un'AIR sulle disposizioni in materia di raccolta di capitali di rischio tramite la rete internet (c.d. *crowdfunding*), in attuazione delle disposizioni

contenute nell'art. 30 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179<sup>125</sup>.

A tal fine, è stata realizzata, tra il gennaio e il febbraio 2013, un'indagine conoscitiva *ad hoc*, mediante la pubblicazione on line di un questionario suddiviso in quattro sezioni, ciascuna delle quali indirizzata a una delle diverse tipologie di destinatari della disciplina sul *crowdfunding* (gestori *potenziali*, investitori professionali, investitori *retail* e *start-up* innovative). Anche sulla base degli esiti dell'indagine, è stata predisposta una relazione preliminare sull'analisi di impatto<sup>126</sup>, pubblicata unitamente al documento di consultazione contenente la proposta di regolamento.

Nel mese di luglio, ad esito della consultazione, è stata pubblicata la relazione finale sull'analisi d'impatto<sup>127</sup>, in cui sono state riportate le principali osservazioni formulate dai partecipanti alla consultazione e aggiornate le valutazioni operate nella fase preliminare.

In merito alle attività di analisi *ex ante* svolte dalla CONSOB nel corso dell'anno, è possibile inoltre segnalare le elaborazioni realizzate dall'Ufficio analisi d'impatto della regolamentazione ai fini della definizione del nuovo regolamento sul procedimento sanzionatorio<sup>128</sup>. Tali analisi, pur non costituendo un'AIR completa, ne hanno richiamato alcuni tratti fondamentali, avendo fornito un supporto di tipo valutativo basato sull'evidenza empirica all'elaborazione del provvedimento<sup>129</sup>.

### AGCOM

Nel corso del 2013, l'AGCOM ha svolto un'analisi sugli effetti attesi delle nuove misure regolamentari in materia di tariffe dei servizi

---

125. D.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

126. Allegato 1 al Documento di consultazione *Regolamento in materia di raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line*, 29 marzo 2013.

127. Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali online – Relazione sull'attività di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e sugli esiti della procedura di consultazione, luglio 2013.

128. Delibera n. 18750 del 19 dicembre 2013.

129. Le elaborazioni, realizzate sui dati contenuti nel database CONSOB, sono state finalizzate a un'analisi quantitativa dei procedimenti sanzionatori conclusi nel triennio 2010-2012 (soggetti interessati, durata, ecc.). Si vedano gli allegati 2 e 3 al documento: CONSOB, *Regolamento sul procedimento sanzionatorio della CONSOB – Documento di consultazione*, 5 agosto 2013.



postali<sup>130</sup>. In particolare, al fine di misurare l'impatto del sistema di controllo dei prezzi ipotizzato, l'autorità ha strutturato un impianto di valutazione che tenta di quantificare gli effetti sui servizi oggetto di intervento e sui destinatari diretti (operatori postali) e indiretti (famiglie, *business clients*, PMI).

*Box 2.6 – L'analisi delle nuove misure in materia di tariffe dei servizi postali*

Al fine di misurare l'impatto del riassetto delle tariffe dei servizi postali stabilito nella delibera n. 728/13/CONS, l'AGCOM ha strutturato un impianto di valutazione che tenta di quantificare gli effetti sui servizi oggetto di intervento e sui destinatari diretti e indiretti.

La valutazione è stata strutturata nei seguenti passaggi:

1. Ambito oggettivo e set di misure regolamentari

- identificazione delle misure regolamentari con impatto economico misurabile sui destinatari diretti e indiretti;
- identificazione dei servizi postali coinvolti;

2. Destinatari diretti e indiretti

- identificazione dei destinatari diretti e indiretti degli effetti delle misure regolamentari;

3. Impatto delle misure

- individuazione dei volumi di traffico attuali e prospettici di ciascun servizio;
- individuazione dei prezzi attuali e prospettici dei servizi impattati dalle misure regolamentari;
- determinazione della variazione del valore complessivo dei ricavi di Poste Italiane;
- determinazione della distribuzione delle variazioni di spesa delle categorie di consumatori;
- valutazione dell'impatto differenziale tra le opzioni "non fare nulla" e le misure di *pricing* contenute nel provvedimento.

Come emerge dal percorso valutativo seguito (cfr. Box 2.6), nonostante l'assenza di alcuni passaggi rilevanti (primo tra tutti la comparazione di una pluralità di opzioni di intervento), tale analisi riavvicina in parte ai modelli tipici dell'AIR le pratiche valutative dell'autorità, che negli ultimi anni erano andate di fatto a coincidere con gli approfondimenti sull'impatto concorrenziale realizzati

---

130. Delibera n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

nell'ambito dei provvedimenti di analisi del mercato<sup>131</sup>.

### *Le applicazioni della VIR*

Le discipline adottate dalle autorità indipendenti per i propri processi regolatori che richiamano elementi caratteristici della VIR sono oramai numerose<sup>132</sup>. Ciò nonostante, la concreta applicazione di questo strumento ha finora stentato a decollare, sebbene nel corso del 2013 si siano osservati alcuni primi segnali incoraggianti.

### *CONSOB*

In particolare, nell'ambito del già citato regolamento sul *crowdfunding* (cfr. il sottoparagrafo *Le applicazioni dell'AIR*, al par. 2.4 di questo capitolo), la CONSOB ha costruito un sistema di monitoraggio finalizzato alle future attività di verifica e revisione del provvedimento. Il sistema è finalizzato a offrire una rappresentazione quantitativa dell'impatto effettivo della nuova regolazione, mediante il ricorso a un set di indicatori «per la valutazione *ex post* dei benefici e dei costi della regolamentazione». Tali indicatori, diretti a rispondere a specifiche domande valutative (cfr. Box 2.7), sono stati definiti all'interno della relazione AIR finale che ha accompagnato la pubblicazione del regolamento<sup>133</sup>. L'attenzione della CONSOB per l'utilizzo di strumenti analitici ai fini dell'attività di revisione periodica della regolazione è d'altra parte testimoniata dall'intensa attività di mappatura degli obblighi informativi vigenti avviata nel 2011 (cfr. Cap. 3, par. 2 di questo *Annuario*).

---

131. A partire dal 2005, l'AGCOM aveva condotto alcune AIR, sebbene in forma semplificata, riportandone gli esiti in apposite relazioni, allegate alle proprie delibere (sono state pubblicate in questa forma undici relazioni AIR). In una seconda fase, tuttavia, iniziata già nel 2007, questo modello è stato progressivamente abbandonato. Attualmente le valutazioni condotte dall'AGCOM riguardano essenzialmente l'impatto concorrenziale e sono riportate direttamente all'interno dei provvedimenti di analisi dei mercati. Pur ricalcandone alcuni elementi essenziali, non ultimo il ricorso ad apposite procedure di consultazione, tali valutazioni sono tuttavia prive di alcune delle caratteristiche tipiche dell'AIR, tra cui l'analisi di effetti diversi da quelli concorrenziali e la formulazione e comparazione di una serie di alternative di intervento.

132. Si veda la nota n. 83 di questo *Annuario*.

133. Si veda il regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali online – Relazione sull'attività di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) e sugli esiti della procedura di consultazione, luglio 2013, par. 6.

*Box 2.7 – Regolamento sul crowdfunding della CONSOB: gli indicatori per la VIR*

La relazione AIR sul regolamento della CONSOB relativo al *crowdfunding* definisce un primo set di indicatori, che potrà essere in seguito integrato tenendo conto dei dati effettivamente disponibili, ai fini di un supporto alle future attività di VIR.

Gli indicatori, volti a verificare lo stato di attuazione della disciplina e il grado di conseguimento dei relativi obiettivi, sono riferiti a quattro domande di valutazione relative al provvedimento:

Ha favorito lo sviluppo dell'attività da parte di gestori autorizzati istituendo regole semplici e poco onerose?

- N. di portali autorizzati / N. di portali operativi
- Oneri portali autorizzati / Oneri portali non soggetti al regolamento

Ha creato un ambiente affidabile?

- N. di offerte "a buon fine" / N. di offerte esposte
- Controvalore offerte a buon fine / Controvalore di offerte esposte
- N. provvedimenti sanzionatori/cautelari
- N. reclami
- N. esposti
- Controvalore delle adesioni per le quali è stata esercitata la facoltà di recesso

Che tipo di investitori operano attraverso i portali?

- N. adesioni < 500 €
- Controvalore totale adesioni < 500 €
- N. adesioni > 500 €
- Controvalore totale adesioni > 500 €

Che ruolo rivestono gli investitori istituzionali?

- N. offerte che presentano ab origine la sottoscrizione di un professionale
- N. offerte non andate "a buon fine" a causa mancata sottoscrizione di investitori professionali

## *COVIP*

Alcuni tratti caratteristici della VIR possono essere rintracciati anche nelle attività svolte dalla COVIP ai fini della revisione delle disposizioni, risalenti al gennaio 2008, che hanno introdotto l'obbligo per tutte le forme pensionistiche di fornire agli iscritti una stima della pensione complementare attesa, definendone le modalità di calcolo e

di rappresentazione<sup>134</sup>.

Ai fini dell'eventuale formulazione di una nuova disciplina, la COVIP ha pubblicato e sottoposto a discussione pubblica un documento che tenta di riportare in un quadro unitario i vari aspetti della questione<sup>135</sup>. Obiettivo dell'iniziativa è quello di «provocare un dibattito con gli operatori, con il mondo accademico e scientifico e più in generale con chiunque sia interessato a parteciparvi per raccogliere idee e proposte sull'argomento [...] in modo da consentire una valutazione più consapevole sull'opportunità e sulle modalità con le quali intervenire sulle disposizioni oggi in vigore». Per agevolare la discussione, l'ultimo capitolo del documento riporta alcune proposte operative e una serie di “domande per la discussione”, dirette a sollecitare osservazioni e suggerimenti.

Al termine della consultazione, la Commissione ha ritenuto opportuno proseguire, sulla base degli elementi acquisiti, gli approfondimenti, contribuendo al contempo al dibattito sull'argomento che si sta sviluppando in ambito internazionale.

## 2.5 Conclusioni

Il quadro in cui si inserisce l'attività AIR e VIR delle autorità indipendenti ha subito, nel corso del 2013, profonde modificazioni.

Un primo profilo rilevante, in tal senso, attiene agli orientamenti europei e nazionali in materia di *better regulation*, che, tra le novità più rilevanti, hanno posto una nuova enfasi sugli strumenti di valutazione *ex post*.

In Europa, in particolare, il 2013 è stato l'anno di avvio del REFIT, il programma finalizzato a verificare *ex post* l'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione e ad alleggerire gli oneri gravanti sulle imprese. Il REFIT si caratterizza per l'adozione di un approccio valutativo più ampio rispetto al precedente programma europeo di misurazione e riduzione, concentrato esclusivamente sugli oneri di tipo amministrativo.

Nel 2013 la Commissione ha inoltre elaborato le nuove linee guida europee sulla valutazione *ex post*. Il documento è destinato a esercitare

---

134. Deliberazione del 31 gennaio 2008, *Progetto esemplificativo: stima della pensione complementare*.

135. COVIP, *La rappresentazione del rischio nella stima della pensione complementare*, Documento per la discussione, febbraio 2013.

in futuro una certa influenza anche sulle pratiche valutative degli stati membri, non solo perché le attività della Commissione europea rappresentano un punto di riferimento naturale per le riflessioni nazionali in materia di *better regulation*, ma anche perché l'iniziativa riguarda un ambito ancora scevro di esperienze e, soprattutto, di sistemazioni teoriche.

Nel 2013 si sono registrate rilevanti novità anche in ambito statale, essendo stati sottoposti a consultazione pubblica i possibili contenuti di un nuovo provvedimento generale di disciplina dell'AIR e della VIR. In sintonia con i recenti orientamenti europei, la proposta pone particolare attenzione alla trasparenza delle procedure di valutazione, prevedendo la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni responsabili e del Governo di tutte le AIR e VIR prodotte e dei relativi documenti di programmazione.

Nelle more dell'emanazione del nuovo regolamento, il percorso di AIR delle amministrazioni statali ha comunque già subito una parziale modifica nel corso dell'anno per effetto di due direttive relative, rispettivamente, alla valutazione degli oneri amministrativi e alla verifica del rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

Un secondo profilo rilevante nel definire il contesto in cui si inserisce l'attività AIR e VIR delle autorità indipendenti riguarda la relativa cornice normativa. In questo ambito, la novità più rilevante riguarda l'emanazione, nel corso del 2013, dei regolamenti sul ricorso agli strumenti di *better regulation* dell'AVCP e dell'IVASS.

L'adozione di questi due nuovi regolamenti segnala una ripresa dell'attenzione sui temi della valutazione della regolazione da parte delle autorità indipendenti dopo la pausa che aveva immediatamente seguito la tornata dei regolamenti delle autorità di regolazione dei mercati finanziari del biennio 2010-2011<sup>136</sup>. Le due discipline si concentrano in particolare sull'AIR, pur contenendo, in coerenza con i recenti orientamenti europei e nazionali, alcuni riferimenti alla fase di valutazione *ex post*.

A fronte di queste rilevanti modifiche nel contesto normativo (europeo e nazionale), la concreta attuazione degli strumenti di analisi *ex ante* ed *ex post* da parte delle autorità indipendenti si pone, almeno per ora, in forte continuità con il passato.

Questa osservazione riguarda, in particolare, il caso dell'AIR. Da un lato, infatti, le autorità che hanno svolto analisi *ex ante* nel

---

136. Si veda la nota n. 84 di questo *Annuario*.

corso dell'anno sono le stesse che da alcuni anni fanno stabilmente ricorso a tale strumento, ossia l'AEEGSI, la Banca d'Italia e la CONSOB. Dall'altro, tali attività sono risultate, almeno a livello quantitativo, sostanzialmente in linea con le tendenze registrate negli ultimi anni. La Banca d'Italia, in particolare, ha ulteriormente consolidato il proprio sistema di analisi *ex ante*, in passato concentrato solo sulla vigilanza in senso stretto, proseguendone l'estensione ai provvedimenti in materia di segnalazioni (solo in questo secondo ambito, nel corso del 2013 sono stati condotti due nuovi casi di AIR, oltre a un'AIR integrativa di un'analisi svolta nel novembre 2012). L'AEEGSI ha, viceversa, mostrato una spiccata tendenza alla selettività nell'impiego dell'AIR, confermando un orientamento che aveva iniziato a manifestare già dal 2010. Una riduzione, a livello quantitativo, nelle attività di AIR si è registrata anche da parte della CONSOB, che nel corso del 2013 ha prodotto una sola analisi, ponendosi però in questo caso a una certa distanza dai livelli di attività registrati negli anni più recenti (tre AIR sia nel 2011 che nel 2012). L'unico caso di AIR condotto dalla CONSOB rappresenta tuttavia un'esperienza di indubbio interesse dal punto di vista qualitativo, anche in relazione alla previsione di future connesse attività di VIR (cfr. *infra*).

In materia di AIR, l'unico forte elemento di discontinuità rispetto al passato è rappresentato dalla valutazione *ex ante* condotta da parte dell'AGCOM nell'ambito della regolazione dei servizi postali. Tale esperienza, nonostante l'assenza di alcuni passaggi tipici dell'AIR (primo tra tutti la comparazione di una pluralità di opzioni di intervento), sembra testimoniare un rinnovato interesse da parte del garante delle comunicazioni per lo svolgimento di analisi sull'impatto regolatorio.

Non si sono viceversa registrate novità rilevanti in relazione alle altre autorità indipendenti, per le quali tuttavia si rileva un sempre più intenso ricorso a strumenti di *better regulation* fortemente collegati all'AIR.

Per quanto riguarda la VIR, dopo alcuni anni di sostanziale immobilismo, il 2013 ha finalmente registrato alcuni prodromi di un ricorso alla valutazione *ex post* da parte di alcune autorità indipendenti. La CONSOB, in particolare, ha definito, nell'ambito di una procedura AIR, un sistema di indicatori da utilizzare nelle successive attività di verifica della nuova regolazione; la COVIP ha pubblicato e sottoposto a discussione pubblica un documento diretto a raccogliere osservazioni e suggerimenti di operatori, esperti e altri soggetti interessati su una regolazione vigente, al fine di impostare un eventuale intervento di

revisione.

La difficoltà che le autorità indipendenti stanno evidenziando nell'avviare i propri sistemi di VIR dipende probabilmente anche dal fatto che, a differenza dell'analisi *ex ante*, quello della valutazione *ex post* rappresenta un terreno ancora povero di riflessioni, non solo in Italia, ma anche all'estero. In questo senso, le attività avviate a livello europeo dovrebbero fornire, oltre che uno stimolo, anche una risorsa per le amministrazioni nazionali in termini di metodi ed esperienze. Si tratta di una sfida che le autorità indipendenti dovranno necessariamente affrontare nel prossimo futuro, non solo perché molte hanno già formalizzato il ricorso alla valutazione *ex post* per gli atti di regolazione di maggiore portata, ma anche perché la VIR costituisce di fatto un corollario dell'AIR e, più in generale, uno strumento irrinunciabile per garantire la qualità dell'intero processo regolatorio.





## Capitolo 3

# La misurazione degli oneri amministrativi

di Mariangela Benedetti

SOMMARIO: 3.1. Premessa - 3.2. Le esperienze realizzate - 3.3. Confronto tra le esperienze realizzate - 3.4. Conclusioni

### 3.1. Premessa

Nel corso del 2013 alcune AI hanno adottato provvedimenti di semplificazione, dopo avere misurato gli oneri amministrativi connessi alle loro attività.

L'attenzione per gli oneri amministrativi, ovvero i costi sostenuti da cittadini e imprese per adempiere agli obblighi necessari ad ottenere, produrre, trasmettere e conservare informazioni per i terzi o per la pubblica amministrazione, è particolarmente rilevante per il regolatore indipendente. Infatti, le AI, e in special modo quelle a cui sono state attribuite funzioni di regolazione e di vigilanza, stabiliscono, in relazione a un determinato settore e a determinate categorie di soggetti, numerosi obblighi di informazione giustificati dalla necessità di tutelare i consumatori, ovvero il funzionamento del mercato secondo modalità concorrenziali.

Questi obblighi informativi, quando sono obsoleti, superflui o sproporzionati al perseguimento degli *statutory duties* delle autorità, rappresentano una complicazione del sistema amministrativo e un inutile onere che grava sugli utenti (cittadini o imprese). La riduzione di questi costi può, dunque, contribuire a migliorare la qualità e l'efficienza della regolamentazione.

In base a queste considerazioni, il legislatore ha imposto nel 2011<sup>137</sup> l'obbligo di misurazione degli oneri amministrativi anche alle

---

137. Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (l'art. 6 estende la MOA a Regioni, Enti Locali, Autorità indipendenti e istituisce, nell'ambito della Conferenza unificata un Comitato paritetico

AI; queste, al pari delle amministrazioni statali<sup>138</sup>, sono chiamate ad effettuare, nell'ambito dei propri ordinamenti, la misurazione degli oneri gravanti sulle imprese e i cittadini e a proporre le misure di semplificazione ritenute idonee a ridurli.

### 3.2. Le esperienze realizzate

Le autorità che hanno effettuato la misurazione degli oneri amministrativi sono state la CONSOB e l'AEEGSI. Si tratta di esperienze concluse nel corso del 2013 seppur avviate negli anni precedenti. In particolare, mentre l'attività di misurazione realizzata dall'AEEGSI si innesta sulla ricognizione regolamentare iniziata nel 2012, quella della CONSOB si inserisce nell'attività di razionalizzazione e semplificazione dello *stock* regolamentare avviata, in modo organico e sistematico, già nel 2011. Inoltre, la revisione complessiva della propria disciplina secondaria ha consentito alla CONSOB di avviare un processo di apprendimento sulla tecnica di misurazione degli oneri, nonché di sperimentare, nel 2012, l'integrazione tra la misurazione e l'AI, in continuità con l'analoga esperienza realizzata dalla Banca d'Italia nel 2009, poi esaurita negli anni successivi (cfr. Box 3.1).

#### *Box 3.1. L'integrazione tra la misurazione degli oneri e l'AI prima del 2013: l'esperienza della CONSOB e della Banca d'Italia*

L'integrazione tra misurazione degli oneri e AI è stata effettuata dalla CONSOB nel 2012 per l'adozione di misure di semplificazione degli obblighi informativi imposti dalla regolazione finanziaria.

---

per il coordinamento delle metodologie della misurazione e della riduzione degli oneri).

138. Per le amministrazioni statali, la misurazione degli oneri amministrativi è stata introdotta in via sperimentale nel 2005 e in modo sistematico nel 2007 quando il Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione ha recepito l'obiettivo di riduzione proposto dal Consiglio europeo ed ha individuato le aree di regolazione sulle quali avviare la MOA. Le attività di misurazione sono coordinate dall'apposita *task force* dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica con l'assistenza tecnica dell'ISTAT. Per una ricostruzione delle attività statali di misurazione si vedano, tra gli altri, L. Cavallo, *L'estensione alle Autorità indipendenti dell'obbligo di riduzione degli oneri*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/1, 2010, pp. 6-9; F. Sarpi, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 333 ss.; S. Barbieri, *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto*, *ibidem*, pp. 355 ss.

L'autorità, avvalendosi della consultazione svolta in sede di AIR<sup>139</sup>, ha stimato l'impatto delle misure di semplificazione sui costi di *compliance*, ossia gli oneri che gli intermediari vigilati devono sostenere per adempiere alle prescrizioni normative.

Per ciascuna misura, la CONSOB ha chiesto ai consultati di indicare sia l'impatto – in termini qualitativi – degli oneri amministrativi scegliendo tra tre alternative possibili (contenuto, medio, elevato), sia la stima dei relativi risparmi<sup>140</sup>. La valutazione quantitativa non è stata poi realizzata dalla CONSOB in ragione «dell'esiguità delle risposte fornite» dai consultati e «della eterogeneità di giudizio in merito alla singola modifica regolamentare posta in consultazione»<sup>141</sup>.

L'esperimento della CONSOB si innesta su quello condotto dalla Banca d'Italia nel 2009 in occasione della modifica alla disciplina regolamentare del 2003 sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e la correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti.

In quell'occasione la Banca d'Italia ha quantificato i costi di *compliance* al cui interno sono riconducibili anche gli oneri informativi<sup>142</sup>. La quantificazione dei costi è avvenuta con la partecipazione dei destinatari della norma durante la consultazione della procedura AIR<sup>143</sup>. In base alle risposte ottenute è stato stimato che l'attuazione delle previsioni normative contenute nella proposta avrebbe generato costi complessivi annuali per le banche italiane pari a 5500 euro per sportello.

---

139. Cfr. CONSOB, delibera n. 18214 del 9 maggio 2012, con cui sono state adottate misure di semplificazione degli obblighi informativi imposti dalla regolazione finanziaria.

140. Come indicato nel documento sugli esiti della consultazione, tale misurazione non è stata realizzata in ragione «dell'esiguità delle risposte fornite e della eterogeneità di giudizio in merito alla singola modifica regolamentare posta in consultazione».

141. Cfr. CONSOB, *Modifiche ai regolamenti concernenti la disciplina degli emittenti e dei mercati adottati rispettivamente con delibere n. 11971/99 e n. 16191/2007 e successive modificazioni. Esiti della consultazione*, 11 maggio 2012.

142. Gli oneri informativi – secondo quanto indicato dalle Linee guida per l'analisi di impatto della regolamentazione adottate dalla stessa Autorità – «sono assimilabili, senza perdita di generalità», alla più ampia categoria dei costi di *compliance*. Cfr. Banca d'Italia, *Linee guida sull'analisi di impatto della regolazione*, Circolare n. 277 del 20 luglio 2010, p. 44.

143. Nel dettaglio, la quantificazione dei costi di *compliance* non è stata effettuata sulla base dello Standard cost model (SCM) che, secondo quanto indicato dalle *Linee guida sull'analisi di impatto della regolamentazione* della Banca d'Italia, è utilizzabile solo "ove appropriato", bensì chiedendo ai destinatari della norma di stimare i costi incrementali, cioè quelli che non si sarebbero sostenuti in assenza della regolamentazione. Per ciascuna opzione regolamentare relativa agli adempimenti soggetti a revisione, agli intermediari è stato chiesto di indicare sia i costi una-tantum, sostenuti per l'adeguamento alle nuove regole, che le spese ricorrenti (c.d. *ongoing*), ossia i costi medi sostenuti in un anno per adempiere agli obblighi previsti dalla normativa, suddivisi, se possibile, tra spese per il personale e altre spese amministrative. Gli stessi dati sono stati chiesti per gli obblighi di nuova introduzione, per lo più di carattere organizzativo, previsti dalla revisione della disciplina vigente.

### *L'esperienza della CONSOB*

Il 27 febbraio 2013 la CONSOB ha pubblicato il primo *Piano di riduzione degli oneri amministrativi*<sup>144</sup>; si tratta di linee di azione generali per orientare gli interventi di semplificazione nel biennio 2013-2014. L'obiettivo è quello di rendere più semplice l'accesso al mercato dei capitali e di ridurre i costi burocratici connessi alla quotazione, mantenendo allo stesso tempo un elevato livello di tutela dei risparmiatori.

Le aree di azione individuate dal piano possono essere raggruppate in tre principali macro-categorie: 1) migliorare la regolazione attraverso la razionalizzazione, lo sfortimento e il «riallineamento delle terminologie utilizzate» nelle diverse fonti regolamentari ed eliminare eventuali casi di *goldplating*<sup>145</sup> rispetto alla normativa europea; 2) assicurare la trasparenza del mercato rendendo più accessibili e fruibili le informazioni che i soggetti vigilati devono mettere a disposizione della CONSOB e del pubblico, anche tramite l'individuazione di standard minimi cui debbano attenersi i siti web dei soggetti vigilati; 3) ridurre o eliminare gli obblighi informativi ridondanti oppure obsoleti (ad esempio perché ancora richiesti in forma cartacea) a carico dei regolati, sfruttando appieno le potenzialità della informatizzazione.

Il piano di riduzione segue un'intensa attività di misurazione degli oneri avviata dalla CONSOB per verificare l'adeguatezza delle proprie disposizioni regolamentari sugli emittenti, sui mercati e sugli intermediari.

In merito all'aspetto metodologico, la misurazione è stata realizzata tramite la c.d. *mappatura regolamentare*, ovvero l'analisi della normativa per individuare e catalogare gli obblighi informativi. La misurazione, svolta dall'Ufficio analisi di impatto della regolamentazione in collaborazione con tutti gli uffici operativi della CONSOB, ha consentito l'individuazione e la catalogazione delle informazioni più rilevanti attinenti a ciascun obbligo: la fonte,

---

144. Il programma è descritto nella pagina istituzionale della CONSOB: [http://www.consob.it/main/consob/oneri\\_amministrativi/index.html](http://www.consob.it/main/consob/oneri_amministrativi/index.html).

145. Con il termine *goldplating* individua un livello di regolazione nazionale superiore a quello minimo richiesto dalle direttive comunitarie: ad esempio, l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive; l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole previste dalle direttive; l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedimenti applicativi o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.

i destinatari, la tipologia, la frequenza, la modalità con cui si realizza, l'ufficio interessato.

La mappatura ha seguito l'attività di revisione avviata nel 2011 con l'istituzione di tavoli di semplificazione della normativa regolamentare in materia di emittenti e di mercati<sup>146</sup>.

La misurazione rappresenta, dunque, l'esito di un percorso ampio e complesso che ha richiesto un significativo impegno della CONSOB, l'utilizzo di diversi strumenti ricognitivi e il coinvolgimento diretto dei regolati. Quest'attività ha consentito di effettuare il controllo di tutta la regolazione di settore in vigore – ossia della c.d. *baseline*<sup>147</sup> – secondo i parametri di adeguatezza, necessità e proporzionalità.

La ricognizione ha consentito di individuare 619 obblighi informativi (di cui solo 345 riconducibili al regolamento emittenti), che generano oltre 451.000 segnalazioni all'anno da parte dei regolati<sup>148</sup>. Ancor più rilevanti i risultati sul piano qualitativo. Grazie all'analisi svolta, infatti, è stato rilevato un quadro normativo particolarmente complesso, «per l'effetto di una pluralità di fonti succedutesi nel tempo con modalità non armonizzate»<sup>149</sup>. Significative anche le prassi applicative: la ricognizione, infatti, ha rilevato che talune disposizioni regolamentari, anche se modificate o abrogate, continuano spesso ad essere applicate dai destinatari della regolazione. Non è stata

---

146. Si tratta di tavoli tra autorità, industria e risparmiatori istituiti per identificare le principali aree normative e prassi di vigilanza ritenute critiche dagli operatori (emittenti, intermediari e mercati). I tre tavoli di lavoro hanno avuto ad oggetto i seguenti aspetti: *Concorrenza fra sistemi di regole e vigilanza*, *Raccolta bancaria a mezzo obbligazioni, prospetto e regole di condotta* e *Semplificazione regolamentare del mercato finanziario italiano*. Per una descrizione dell'attività svolta da questi tavoli si veda CONSOB, *Relazione per l'anno 2011*, marzo 2012.

147. Per un confronto sulla metodologia della misurazione degli oneri amministrativi, compresa la mappatura della c.d. *baseline* si veda F. Sarpi, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, op. cit., pp. 333 ss.

148. «In particolare, sono stati individuati 345 obblighi (ai quali sono riferibili più di 61 mila segnalazioni) dettati dal regolamento emittenti, 104 obblighi (poco più di 361 mila segnalazioni) per il regolamento mercati e 110 obblighi rispetto al regolamento intermediari (al quale corrispondono circa 26 mila segnalazioni). Infine, sono più di 12 mila le segnalazioni ricevute dalla CONSOB in forma cartacea». Cfr. CONSOB, *Relazione per l'anno 2013*, op. cit., p. 287.

149. CONSOB, *Misurazione degli oneri amministrativi – Aree di intervento biennio 2013-2014*, febbraio 2013, disponibile alla pagina web: [http://www.consob.it/main/consob/oneri\\_amministrativi/index.html](http://www.consob.it/main/consob/oneri_amministrativi/index.html).

effettuata, invece, alcuna stima quantitativa dei costi generati dagli obblighi informativi individuati. Secondo quanto indicato dalla CONSOB, tuttavia, «la misurazione degli oneri amministrativi sarà aggiornata e completata, attraverso il dialogo con i soggetti vigilati, al fine di definire compiutamente tutti i costi e gli associati benefici di ciascun obbligo informativo»<sup>150</sup>.

In esito alla misurazione sono stati adottati alcuni interventi per ridurre gli oneri amministrativi<sup>151</sup>.

In particolare, per l'adozione del *Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line (c.d. crowdfunding)*, è stata prestata particolare attenzione agli oneri informativi.

Per definire la modalità di comunicazione delle informazioni dai soggetti regolati alla CONSOB sono state considerate due opzioni possibili: 1) l'invio tramite supporto cartaceo; 2) l'invio informatizzato utilizzando un'apposita casella di posta elettronica certificata. In base all'analisi costi-benefici (cfr. Box 3.2), svolta secondo criteri qualitativi (vantaggi-svantaggi), è stato scelto l'invio tramite strumenti informatici; quest'ultimo, rispetto all'opzione cartacea, semplifica i rapporti tra l'autorità e i soggetti da essa vigilati e rende l'azione amministrativa più efficace ed efficiente. L'opzione scelta è, inoltre, coerente con il piano di riduzione degli oneri amministrativi che, tra le varie linee d'azione, indica la «necessità di sfruttare appieno le potenzialità dell'informatizzazione». Tali potenzialità sono state valorizzate anche in altre scelte compiute dalla CONSOB nella predisposizione dello stesso regolamento. Ad esempio, l'autorità ha riconosciuto ai gestori dei portali la possibilità di «archiviare e conservare la documentazione in formato digitale» (in alternativa a quella cartacea); ha individuato nei «siti internet dei gestori dei portali e delle start-up l'unico canale per la diffusione delle informazioni regolamentate»; ha standardizzato lo «schema per la diffusione delle informazioni sulle singole offerte delle start-up innovative da presentare sul portale in assenza di comunicazione, autorizzazione e deposito presso la CONSOB»<sup>152</sup>.

---

150. *Ibidem*.

151. In particolare sono stati «realizzati sistemi informativi per l'acquisizione e il deposito digitale della documentazione relativa ai prospetti di offerta e/o quotazione di strumenti finanziari comunitari. Ulteriori iniziative sono state rivolte alla semplificazione dei regolamenti, mediante l'eliminazione delle previsioni non più applicabili». CONSOB, *Relazione per l'anno 2013, op. cit.*, p. 287.

152. Cfr. CONSOB, *Regolamento in materia di raccolta di capitali di rischio da*

Box 3.2 – Analisi vantaggi e svantaggi dell’opzione modalità di comunicazione

	Svantaggi	Vantaggi
A <input checked="" type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☹ Necessità di predisporre/adattare un sistema che consenta la gestione informatizzata del procedimento (front-end e back-end).</li> <li>☹ Costi iniziali relativi all’implementazione del sistema informatico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Riduzione della tempistica di invio della documentazione</li> <li>☺ Ridotti costi di trasmissione da parte degli istanti.</li> <li>☺ Riduzione del costo di acquisizione e gestione di dati strutturati con ricadute positive sull’attività di vigilanza.</li> </ul>
B <input checked="" type="checkbox"/>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☹ Maggiori costi di gestione e archiviazione del cartaceo.</li> <li>☹ Impatto sulla tempistica del procedimento.</li> <li>☹ Impossibilità di acquisire dati strutturati se non con il ricorso ad attività di data entry.</li> <li>☹ Maggiori ricadute organizzative in termini di risorse dedicate all’attività di vigilanza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☺ Mancato sostenimento degli investimenti necessari per predisporre/adattare la gestione informatizzata del procedimento.</li> </ul>

Fonte: Regolamento sulla Raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line. Relazione sull’attività di analisi d’impatto della regolamentazione (AIR) e sugli esiti della procedura di consultazione, p. 12

Inoltre, sempre nella relazione sull’AIR che accompagna il regolamento *crowdfunding*, la CONSOB ha dato conto, delle «conseguenze sulla regolamentazione sull’attività delle imprese e degli operatori sugli interessi e degli investitori e dei risparmiatori»<sup>153</sup>. In un apposito elenco, infatti, sono riportati tutti gli oneri informativi introdotti dal regolamento e gravanti sui diversi destinatari della disciplina (investitori, gestori dei portali e start-up).

La predisposizione dell’elenco degli oneri introdotti dal regolamento *crowdfunding* rileva per almeno tre motivi.

Il primo è la volontarietà della misura che viene assunta dalla CONSOB a prescindere da uno specifico obbligo normativo. Per evitare di introdurre oneri non necessari o sproporzionati, infatti, la CONSOB si ispira alla disciplina prevista dalla l. n. 180/2011 (cd. *Statuto delle imprese*)<sup>154</sup> per le amministrazioni dello Stato.

parte di start-up innovative tramite portali on-line. Relazione preliminare sull’analisi di impatto, p. 14 disponibile alla pagina web: [http://www.consob.it/main/aree/novita/consultazione\\_crowdfunding\\_20130329.htm](http://www.consob.it/main/aree/novita/consultazione_crowdfunding_20130329.htm).

153. Cfr. CONSOB, *Regolamento in materia di raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line. Relazione preliminare*, cit. p. 18.

154. Secondo questa disposizione, le relazioni AIR sugli schemi di atti normativi

Il secondo è la chiarezza e la trasparenza resa dall'informazione. L'elenco, infatti, consente di far comprendere al meglio a tutti gli interessati alla disciplina la configurazione dell'obbligo e, quindi, verificare, indirettamente, l'operato dell'autorità nell'ambito della sua azione di semplificazione e riduzione degli oneri.

Il terzo aspetto riguarda la metodologia utilizzata: la CONSOB descrive gli obblighi informativi distinguendo le singole attività che i soggetti interessati devono porre in essere per adempiere ad un obbligo (ad esempio acquisire e compilare moduli, predisporre determinati allegati, effettuare copie di documenti, ecc.). L'individuazione di queste attività è particolarmente rilevante poiché, nell'ambito della procedura di misurazione secondo lo Standard cost model (SCM) (cfr. Box 3.3), è sull'attività amministrativa che si calcola il costo unitario standardizzato.

### *L'esperienza dell'AEEGSI*

Nel corso del 2013 l'AEEGSI ha varato un pacchetto di semplificazioni degli obblighi informativi gravanti sui soggetti regolati<sup>155</sup> comprese le imprese di distribuzione del gas naturale<sup>156</sup>.

Tra gli strumenti utilizzati si segnalano: la soppressione dell'obbligo di comunicazione di dati all'autorità, l'uniformazione di scadenze per la trasmissione di informazioni, il trasferimento di elenchi degli operatori e di alcune rilevazioni dati all'interno delle banche dati anagrafiche informatizzate, l'esonero dagli obblighi di comunicazione a favore dei soggetti produttori di energia elettrica di piccole dimensioni; l'informatizzazione delle procedure di trasmissione dei dati; l'eliminazione di duplicazioni.

Queste misure sono state adottate al termine di un'attività di ricognizione avviata dall'AEEGSI dal 2012<sup>157</sup> per verificare la natura e l'entità degli adempimenti richiesti dalla propria disciplina di

---

del Governo devono dar conto, in un'apposita sezione, degli oneri informativi, e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

155. AEEGSI, delibera n. 96/2013/A del 7 marzo 2013 contenente *Semplificazione e razionalizzazione di obblighi di natura informativa per i soggetti regolati dall'Autorità e avvio di un procedimento inerente l'adozione di linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi posti a carico dei soggetti regolati*.

156. AEEGSI, delibera n. 179/2013/R/gas del 2 maggio 2013 avente ad oggetto *la Razionalizzazione e semplificazione di obblighi di natura informativa per le imprese di distribuzione del gas naturale*.

157. AEEGSI, delibera 41/2012/A/COM del 9 febbraio 2012.



*disclosure*. Nel settore energetico, infatti, sono presenti diversi obblighi per gli operatori del mercato (e in particolare per l'*incumbent*) di trasmettere informazioni all'autorità, agli utenti e ad altri soggetti (GSE, Terna, Snam Rete Gas, ISTAT, Ministero dello Sviluppo economico, ecc.)<sup>158</sup>. Si tratta di informazioni diverse per natura e finalità: quelle per gli utenti servono a garantire loro una scelta consapevole tra i diversi operatori presenti nel mercato (divenuto libero); quelle fornite all'autorità indicano il grado di apertura e il funzionamento del mercato stesso. In questa seconda ipotesi, infatti, si tratta di informazioni, anche di contenuto altamente specializzato, richieste per verificare che il servizio sia reso in modo fruibile e diffuso; per monitorare il rispetto delle condizioni, comprese quelle economiche, stabilite per l'erogazione del servizio; per valutare il rispetto delle condizioni stabilite nell'utilizzo dell'infrastruttura e l'andamento dei diversi segmenti della filiera di produzione e distribuzione del servizio.

L'attività ricognitiva svolta dall'AEEGSI ha consentito di individuare circa 107 richieste di informazioni a carico dei destinatari della regolazione e di catalogarle in base alla tipologia di operatore soggetto all'obbligo, alla frequenza della richiesta, alla modalità di trasmissione delle informazioni e all'ufficio responsabile della richiesta. È stata così costruita un'ampia base conoscitiva sugli obblighi informativi imposti dalla regolazione energetica; di seguito, sono stati identificati gli adempimenti ridondanti e i potenziali ambiti di semplificazione. Gli obblighi informativi sono stati, inoltre, stimati attraverso la tecnica dello SCM<sup>159</sup> (cfr. Box 3.3).

---

158. Naturalmente, si tratta di informazioni dalla natura e dalla finalità diverse; mentre quelle per gli utenti sono indirizzate a garantire ai consumatori una scelta consapevole tra i diversi operatori presenti nel mercato (divenuto libero); quelle fornite all'Autorità mirano a produrre informazioni sul grado di apertura e sul funzionamento del mercato. In questa seconda ipotesi, infatti, si tratta di informazioni, anche altamente specializzate, richieste, ad esempio, per verificare che il servizio sia fornito a precisi standard qualitativi e quantitativi ovvero sia reso in modo fruibile e diffuso; per monitorare il rispetto delle condizioni, comprese quelle economiche, stabilite per l'erogazione del servizio; per valutare il rispetto delle condizioni stabilite nell'utilizzo dell'infrastruttura e l'andamento dei diversi segmenti della filiera di produzione e distribuzione del servizio.

159. Cfr. AEEGSI, delibera 179/2013/R/gas del 2 maggio 2013, p. 6: «le predette misure di semplificazione costituiscono un'ulteriore attuazione, rispetto a quella di cui alle citate deliberazioni 394/2012/E/rht e 443/2012/A, delle disposizioni di cui all'art. 6, c. 3, del d.l. n. 70/11, con una riduzione complessiva di oneri amministrativi stimabile, attraverso la metodologia applicata a livello europeo (Standard Cost Model), in circa 5 milioni di euro/anno a favore dei soggetti regolati». AEEG, delibera 41/2012/A/COM del 9 febbraio 2012, p. 5: «tale intervento di semplificazione ha consentito un risparmio

La scelta di seguire questo percorso era stata anticipata nel documento di consultazione per l'adozione di linee guida per la misurazione pubblicato dall'AEEGSI nel marzo del 2013<sup>160</sup>. Secondo le linee guida, le fasi del processo di misurazione sono quattro: la selezione degli obblighi informativi; la mappatura; la rilevazione dei costi; le stime dei costi unitari e totali.

Di particolare importanza l'attività ricognitiva: l'AEEGSI deve effettuare un controllo degli obblighi informativi presenti nella regolazione energetica, anche avvalendosi della predisposizione di una banca dati. Tale attività consente di verificare, in modo sistematico e continuativo, l'adeguatezza dello *stock* normativo esistente secondo il criterio dell'efficienza, nonché di individuare le aree di regolazione più onerose cui applicare, in modo selettivo, la stessa misurazione.

### *Box 3.3 – Lo Standard Cost Model (SCM)*

Lo SCM rappresenta una metodologia – adattabile a diversi contesti – che nasce per misurare gli oneri amministrativi di carattere informativo che devono sostenere le imprese per adempiere a norme di legge.

Lo SCM si fonda su tre fasi fondamentali:

1. la c.d. *mappatura* della regolazione oggetto di misurazione, ossia nell'identificazione e nella descrizione degli obblighi informativi che ne derivano. Per ogni obbligo informativo vengono specificate tutte le attività amministrative che i soggetti obbligati devono porre in essere per adempiere all'obbligo (ad es. la comprensione degli adempimenti, la raccolta delle informazioni necessarie per adempiere, la redazione di rapporti, la compilazione di domande, l'invio di documentazione);
2. la rilevazione, tramite interviste a imprese e a esperti, dei costi connessi a tali obblighi. In merito, va osservato che lo SCM non prevede il ricorso a campioni statisticamente rappresentativi: essendo un metodo pragmatico e fortemente orientato alla successiva definizione di interventi di semplificazione, lo SCM mira a produrre, a costi e con tempi relativamente ridotti, stime di carattere

---

di oneri amministrativi che, in base a valutazioni economiche derivanti dall'applicazione del metodo di valutazione degli oneri amministrativi denominato Standard Cost Model, risulta pari a 4-5 milioni di euro».

160. AEEGSI, documento per la consultazione 7 marzo 2013, n. 97/2013/A, *Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. La consultazione si è conclusa il 12 aprile 2013. Nelle linee guida l'AEEGSI si propone l'utilizzo dei criteri dello SCM, pur sottolineando l'esigenza di preservare il patrimonio informativo a disposizione dell'Autorità, funzionale al perseguimento degli obiettivi di tutela del consumatore nonché al controllo del corretto funzionamento dei mercati.

indicativo, piuttosto che valori puntuali dotati di un elevato grado di precisione;

3. la stima degli oneri amministrativi sulla base del costo sostenuto da un'impresa "normalmente efficiente", ossia da un'impresa con un grado di efficienza medio rispetto al target di riferimento. Con riferimento alla stima degli oneri, il modello ipotizza che i costi di *compliance* (CC) possono pertanto essere calcolati (o stimati) sommando tutti i costi delle singole attività elementari:

$$CC = \sum P * Q$$

dove:

P rappresenta il costo medio dell'attività amministrativa richiesta, ed è espresso dalla formula:  $P = \text{Tariffa} * \text{Tempo}$ . La Tariffa può essere interna (costo orario del lavoratore, inclusa la componente di costi amministrativi indiretti) o esterna (costo unitario sostenuto per l'esternalizzazione del servizio).

Q rappresenta il numero di volte in cui l'attività viene svolta. Tale valore può a sua volta essere espresso come:  $Q = \text{Numerosità campionaria} * \text{Frequenza}$

Il valore aggregato dei CC è funzione di i) il numero di imprese interessate dalla normativa e; ii) la frequenza con cui ciascuna impresa deve svolgere l'attività.

### 3.3. Confronto tra le esperienze realizzate

Le attività di misurazione degli oneri realizzate dalla CONSOB e dall'AEEGSI nel 2013 presentano alcune differenze; queste ultime rilevano sia con riferimento alle attività poste in essere dalle due autorità, sia nel confronto tra la misurazione svolta dalle autorità e quella condotta dalle amministrazioni statali a partire dal 2007. Il quadro che emerge è disomogeneo: mentre in alcuni casi esistono differenze tra quanto fanno le autorità, da un lato, e quanto fa lo Stato, dall'altro; in altri casi, una delle due autorità agisce come lo Stato.

Nel dettaglio, si osservano sei differenze principali.

1. La prima è di ordine procedurale. Mentre in ambito statale l'attività di misurazione è realizzata seguendo le tre fasi in cui si articola lo SCM (cfr. Box 3.3), le AI hanno seguito strade diverse. La CONSOB avvia la misurazione tramite l'istituzione di tavoli di consultazione tra autorità, industria e risparmiatori che, tra gli altri, hanno gli obiettivi di semplificare la disciplina regolamentare e ridurre gli obblighi informativi. L'AEEGSI, invece, sceglie il modello statale indicando, nelle proprie linee guida, lo SCM come procedura da seguire per effettuare la misurazione. Vi

sono differenze anche sul piano della consultazione. Nell'esperienza realizzata dallo Stato l'intero processo di misurazione si basa sul coinvolgimento di diversi soggetti che hanno contezza delle norme analizzate e del modo in cui gli oneri che ne derivano si riflettono sull'attività delle imprese. In parte diverso l'utilizzo della consultazione delle altre AI qui considerate. Mentre la CONSOB vi ha fatto ricorso, sia per lo svolgimento dell'attività di semplificazione normativa attraverso i tavoli, sia per l'individuazione degli interventi di riduzione degli oneri, l'AEEGSI ha limitato l'utilizzo della consultazione all'adozione delle linee guida per la misurazione<sup>161</sup>.

2. Differisce, poi, la metodologia seguita per la stima degli oneri. Solo l'autorità che ha seguito la metodologia dello SCM ha effettuato, al pari delle amministrazioni statali, l'analisi quantitativa degli oneri amministrativi. L'AEEGSI, infatti, tra le motivazioni delle delibere di adozione delle misure di semplificazione ha indicato il risparmio degli oneri conseguibile dall'adozione degli interventi proposti.
3. Sempre con riferimento alla metodologia seguita, il terzo elemento di differenziazione riguarda la mappatura della normativa. Nelle amministrazioni statali non è stata sinora effettuata una ricognizione della c.d. *baseline*, ossia di tutti gli obblighi informativi a carico delle imprese associati alla regolazione in vigore. La misurazione, infatti, avviene per aree di regolazione selezionate preventivamente sulla base della rilevanza dell'impatto economico. Nella stessa direzione si è orientata l'AEEGSI che, nelle linee guida sulla misurazione, indica la necessità di selezionare «attraverso opportuna consultazione, gli obblighi informativi da sottoporre a misurazione, al fine di delimitare il perimetro di indagine e valutazione»<sup>162</sup>. Al

---

161. Alla consultazione avente ad oggetto le *Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dall'Autorità per l'energia elettrica il gas* (delibera 96/2013/A) hanno preso parte 15 operatori di mercato.

162. AEEGSI, *Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, documento per la consultazione 97/2013/A, 7 marzo 2013, par. 2.3.1,

contrario, la CONSOB, anche grazie all'attività dei tavoli di semplificazione, ha proceduto ad una ricognizione completa di tutti gli obblighi informativi imposti dalla disciplina di settore.

4. Il quarto aspetto di distinzione è legato ai profili organizzativi. Mentre nello Stato la misurazione degli oneri amministrativi è stata seguita da una task force appositamente istituita all'interno del Dipartimento della funzione pubblica, quindi centralizzata, l'attività svolta dalle AI ha seguito un approccio diverso. In particolare, nella CONSOB la misurazione è stata effettuata direttamente dagli uffici addetti all'AIR. Nell'AEEGSI, invece, l'attività di misurazione è stata riconosciuta, dapprima, come funzione specifica dell'allora Unità AIR<sup>163</sup>; successivamente, invece, a seguito dell'intervento di revisione dell'assetto organizzativo dell'autorità avvenuto nel 2013, le funzioni relative non sono state più espressamente attribuite.
5. La quinta differenza riguarda il grado di trasparenza delle informazioni sulle attività di misurazione. Nello Stato, i risultati della misurazione sono pubblicati sul sito del Dipartimento della funzione pubblica. Le attività svolte dalle AI non presentano lo stesso livello di trasparenza. La CONSOB, ad esempio, ha fornito sul proprio sito istituzionale solo informazioni sintetiche e generiche; non ha pubblicato, infatti, la mappatura svolta, né ha fornito indicazioni sullo stadio di avanzamento del piano di misurazione e di semplificazione. L'AEEGSI, invece, non ha fornito informazioni sulla procedura seguita per la stima dei risparmi degli oneri.
6. Da ultimo va considerato il diverso approccio nell'uso della misurazione degli oneri amministrativi. Mentre nello Stato la misurazione è stata adottata come principale strumento di analisi *ex post* per riordinare e

---

lett. a).

163. AEEGSI, delibera GOP 55/11, *Regolamento di organizzazione e funzionamento e nuova struttura organizzativa dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in vigore dal 1 gennaio 2012. Per una ricostruzione di questi aspetti si veda A. Flori, *L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico*, op. cit.

razionalizzare lo *stock* regolatorio esistente, nelle AI la misurazione degli oneri è stata intesa da subito come strumento da applicare indifferentemente all'analisi *ex post* e a quella *ex ante*.

### 3.4. Conclusioni

L'AEEGSI e la CONSOB sono le uniche AI ad aver adottato, nel corso del 2013, misure di semplificazione al termine di un'attività di misurazione degli oneri amministrativi. Si tratta di autorità che tra le prime hanno mostrato attenzione per gli strumenti di qualità della regolazione con ricorso all'AIR<sup>164</sup> e che operano in ambiti regolatori in cui si concentrano, anche in ragione della pluralità di fonti regolamentari, di livello nazionale ed europeo, numerosi obblighi informativi.

Le due esperienze presentano un diverso grado di sviluppo e un diverso approccio metodologico. La CONSOB, in particolare, sembra aver colto maggiormente le potenzialità della misurazione degli oneri, sia come strumento di controllo della regolazione e di base conoscitiva per la programmazione degli interventi di semplificazione, sia come tecnica da impiegare nell'AIR per quantificare *ex ante* l'impatto degli oneri della nuova regolazione. La mappatura della *baseline*, inoltre, rappresenta uno strumento fondamentale per monitorare, in modo permanente e sistematico, lo *stock* regolamentare e, di conseguenza, migliorare gli obblighi di comunicazione gravanti sui regolati.

L'AEEGSI, invece, ha preferito rafforzare il contenuto della motivazione della regolazione fornendo ai destinatari anche informazioni quantitative circa la riduzione dei costi ottenibile dall'introduzione delle misure di semplificazione proposte.

Il diverso approccio può essere spiegato con il diverso contesto in cui le due autorità operano.

La CONSOB, anche in «ragione della crisi economico finanziaria iniziata nel 2008 che ha registrato l'inserimento di nuovi oneri amministrativi, per effetto di direttive o regolamenti, più improntata a tutelare il risparmiatore/investitore»<sup>165</sup>, ha valorizzato l'attività di

---

164. Sull'attuazione dell'analisi di impatto della regolazione da parte delle autorità amministrative indipendenti si veda A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, op. cit.

165. Osservatorio AIR, *Panel delle AI. La misurazione degli oneri amministrativi: l'esperienza della CONSOB*, giugno 2013, disponibile alla pag. web <http://www.osservatorioair.it>

ricognizione di tutta la regolazione di settore. La disciplina finanziaria, infatti, rappresenta un ambito in cui facilmente si annida il rischio di stratificazione di obblighi informativi non sempre adeguati o necessari alla tutela di trasparenza ed efficienza del mercato. La proliferazione di tali obblighi può derivare sia dal processo di regolazione multilivello, sia della peculiarità della disciplina finanziaria che in alcuni casi fornisce una risposta immediata alle esigenze contingenti del mercato. È evidente che in tale contesto la ricognizione e la semplificazione degli obblighi informativi contribuisce in modo decisivo alla strategia di vigilanza dell'autorità, poiché «assicura la chiarezza del quadro regolamentare di riferimento e la sua congruità rispetto agli obiettivi prefissati dal legislatore contribuendo, in tal modo, a ridurre i costi monetari e organizzativi di conformità alle norme a carico dei soggetti vigilati nonché i rischi di comportamenti opportunistici e scorretti»<sup>166</sup>.

L'AEESGI, invece, ha individuato misure di semplificazione finalizzate a rendere più competitivo il mercato liberandolo dagli inutili o sproporzionati obblighi informativi. Questi obblighi – come indicato dal presidente dell'autorità in occasione dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione bicamerale per la semplificazione – «sono numerosi in ragione di un corpo normativo articolato e complesso: articolato nel senso che si è stratificato molto nel tempo, complesso perché la natura tecnica del regolatore si riflette sugli obblighi da esso prodotti risultando spesso complessi e di non immediata comprensione»<sup>167</sup>. Inoltre i cambiamenti intervenuti nel mercato liberalizzato dell'energia elettrica e il gas in cui la platea degli operatori risulta sempre più ampia e articolata ha finito per imporre all'autorità la necessità di verificare l'adeguatezza degli obblighi informativi sulla base del principio di proporzionalità.

Nel complesso, dunque, le due esperienze dimostrano il contributo fondamentale che la misurazione può apportare alla qualità della regolazione, rappresentando esempi di buone pratiche per le altre autorità amministrative indipendenti.

---

[osservatorioair.it/wp-content/uploads/2013/07/OsservatorioAIR\\_Panel\\_MOA-CONSOB\\_20131.pdf](http://osservatorioair.it/wp-content/uploads/2013/07/OsservatorioAIR_Panel_MOA-CONSOB_20131.pdf).

166. Cfr. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Vice Direttore Generale della CONSOB, Giuseppe D'Agostino, op. cit.*, p. 3.

167. Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva, Audizione del Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, Guido Pier Paolo Bortoni, op. cit.*, pp. 5-6.





## Capitolo 4

# La consultazione e la trasparenza

di Carolina Raiola

SOMMARIO: 4.1. Premessa - 4.2. Le novità intervenute in Europa in materia di consultazione pubblica - 4.3. Le novità introdotte in materia di consultazione pubblica dalle AI in Italia: i nuovi regolamenti adottati da IVASS e AVCP - 4.4. Le innovazioni delle AI nella metodologia di consultazione - 4.5. Il numero di consultazioni pubbliche svolte nel 2013 dalle AI italiane - 4.6. La trasparenza delle procedure di consultazione pubblica - 4.7. La trasparenza delle attività di regolazione - 4.8. L'attuazione delle disposizioni sulla trasparenza da parte delle AI - 4.9. Conclusioni

### 4.1. Premessa

Il presente capitolo esamina le attività svolte nell'anno 2013 dalle autorità indipendenti relativamente alla consultazione pubblica e alla trasparenza, due aspetti strettamente connessi tra di loro in quanto entrambi contribuiscono a garantire il diritto di partecipazione degli interessati al processo decisionale delle autorità.

Per quanto concerne la consultazione, tutte le AI italiane ormai da tempo garantiscono ai soggetti interessati l'opportunità di partecipare ai procedimenti di adozione degli atti generali svolgendo consultazioni pubbliche sia nelle procedure sottoposte ad AIR, sia in quelle ad essa non soggette. Nel corso dell'ultimo decennio, la disciplina della consultazione ha difatti trovato spazio negli ordinamenti di ciascuna autorità, o assumendo rilievo autonomo (con regolamenti appositi sulla partecipazione dei soggetti interessati all'attività decisionale)<sup>168</sup>,

---

168. È il caso delle discipline dell'AVCP, seppur con alcune specificità illustrate *infra* nel paragrafo dedicato (*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 243 del 18 ottobre 2011); del Garante per la riservatezza dei dati (regolamento n. 2/2006, *Procedura per la sottoscrizione de codici di deontologia e di buona condotta*); dell'AEEGSI (allegato A alla delibera GOP 46/09 e delibera 16 maggio 2014, n. 211/2014/A, *Linee guida per l'accrescimento dell'accountability dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema*

oppure integrandosi con la più ampia regolazione dei procedimenti di adozione degli atti<sup>169</sup>. Nel 2013, ulteriori sviluppi si sono compiuti: l'IVASS e l'AVCP hanno approvato i regolamenti che disciplinano, rispettivamente, l'adozione degli atti e le procedure di AIR e della VIR; entrambi introducono nuove disposizioni sulla consultazione dei soggetti interessati.

Alla luce di tali considerazioni, il paragrafo 4.2 di questo capitolo illustra le novità intervenute in Europa a seguito della revisione dell'attività di consultazione svolta dalla Commissione nel triennio 2010-2012, dando conto anche delle conseguenti ricadute sulla trasparenza delle procedure di partecipazione. Successivamente (par. 4.3), si esamina l'evoluzione del quadro normativo concernente la consultazione e si descrive quanto svolto dalle singole autorità nel corso del 2013, dando particolare rilievo alle innovazioni metodologiche sperimentate (par. 4.4) e al numero di documenti di consultazione pubblicati (par. 4.5).

Riguardo alla trasparenza, il 2013 è stato segnato dall'introduzione di notevoli innovazioni per le autorità indipendenti di garanzia, di vigilanza e di regolazione che, ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono tenute ad attuare, con propri regolamenti e secondo i rispettivi ordinamenti, le disposizioni relative alla pubblicità, alla trasparenza e alla diffusione delle informazioni previste per le amministrazioni pubbliche<sup>170</sup>. Si tratta di un aspetto della trasparenza che concerne i dati sull'organizzazione e sulle

---

idrico); dell'AGCOM (delibera n. 453/03/CONS, *Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 259/2003*).

169. È questo il caso, ancora, dell'AVCP (che ha deciso anche di regolare con una disciplina specifica e più stringente le consultazioni svolte nelle procedure AIR con la *Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 278 del 27 novembre 2013); di 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 262/2005, marzo 2010*) e di 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*). Anche CONSOB, in attuazione dell'art. 23 della l. n. 262/2005, ha predisposto secondo questa impostazione il proprio regolamento concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale. Il regolamento, su cui è stata svolta una consultazione pubblica il 25 gennaio 2010, non è tuttavia ancora stato emanato.

170. Sulla posizione delle autorità amministrative indipendenti nell'attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013 si rimanda a P. Adami, *La trasparenza delle Autorità indipendenti*, in A. Natalini, G. Vesperini (a cura di), *La trasparenza: una, nessuna e centomila*, Roma, Irpa, 2014, in corso di pubblicazione su [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu).

attività delle amministrazioni, strettamente legato all'*accountability*. Un secondo ma altrettanto rilevante aspetto della trasparenza, non regolato dal decreto, è invece relativo al processo regolatorio e riguarda l'accessibilità, da parte dei soggetti interessati, alla documentazione relativa alle procedure di consultazione pubblica e ai procedimenti regolatori di competenza delle autorità, nonché l'adozione di strumenti di programmazione normativa. Di questo si tiene conto nei paragrafi 4.6 e 4.7, al fine di verificare il livello di trasparenza attualmente garantito nell'ambito dei rispettivi procedimenti decisionali. Un quadro aggiornato della pubblicazione, da parte delle autorità, dei regolamenti attuativi del d.lgs. 33/2013 e dei programmi triennali sull'integrità e la trasparenza è invece fornito nel paragrafo 4.8.

## **4.2. Le novità intervenute in Europa in materia di consultazione pubblica**

*La revisione delle procedure di consultazione pubblica da parte della Commissione europea*

Il 2013 è stato un anno di transizione per la politica di consultazione della Commissione europea, dedicato alla revisione delle procedure e degli standard minimi fissati nel 2002<sup>171</sup>.

Nell'ambito del programma REFIT, la Commissione ha pubblicato nel dicembre 2012 una *review*<sup>172</sup> in cui ha dato conto del modo nel quale ha dato seguito agli standard nelle consultazioni svolte tra il 2010 e il 2012, con particolare riferimento al grado di apertura garantito, alla durata stabilita per il periodo di consultazione e al ritorno informativo (*feedback*) fornito ai partecipanti. Dall'esame è emerso che il più rilevante punto debole delle procedure di partecipazione della Commissione è costituito dalla riduzione del livello di trasparenza in termini sia di pubblicazione dei contributi pervenuti dai consultati, sia dei resoconti forniti dalla stessa Commissione sugli esiti delle

---

171. European Commission, COM(704) 2002.

172. Si tratta del documento ANNEX, *Commission Staff Working Document, Review of the Commission Consultation Policy, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Regulatory Fitness*, SWD(2012) 422 final, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/document\\_travail\\_service\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/document_travail_service_part1_en.pdf).

procedure<sup>173</sup>. All'inizio del 2014 anche l'Impact Assessment Board (IAB)<sup>174</sup>, valutando le AIR e le consultazioni svolte dalla Commissione nell'anno 2013, ha ribadito la raccomandazione di presentare più chiaramente nei resoconti conclusivi le posizioni espresse dai partecipanti, soprattutto nei casi di disaccordo con le ipotesi di regolazione<sup>175</sup>. In questo senso, lo IAB ha sollecitato la Commissione a rivedere gli standard minimi, individuando nell'aggiornamento l'occasione per migliorare la qualità dei documenti di consultazione e incoraggiare una più diffusa partecipazione.

Tenendo conto di quanto emerso dalla *review* e ribadendo lo stretto legame tra trasparenza e qualità della partecipazione, la Commissione ha ravvisato la necessità di intervenire per assicurare un maggiore rispetto degli standard di trasparenza previsti<sup>176</sup> e ha annunciato, oltre alla pubblicazione di linee guida sulla consultazione<sup>177</sup>, innovazioni circa la trasparenza dei procedimenti di partecipazione<sup>178</sup>.

La prima innovazione, già introdotta, è la previsione di un calendario delle consultazioni pianificate, da pubblicare in evidenza

---

173. La *review* evidenzia una riduzione delle pubblicazioni dei resoconti e dei contributi avvenuta nel corso del triennio: nel 2012 il numero di contributi individuali pubblicati è stato di 18 su 101 consultazioni svolte; nel 2011 di 80 su 130 e nel 2010 di 53 su 97. Le percentuali non variano di molto per i resoconti. Per questi dati si veda il documento SWD(2012) 422 final, p. 16.

174. L'analisi e le raccomandazioni dello IAB sono contenute nel documento European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2013*, 2014.

175. Su questo punto, che si riferisce specificamente ai casi delle consultazioni svolte all'interno della metodologia di analisi di impatto, si veda European Commission, *Ibidem*.

176. Nella SWD(2012) 422 final, a p. 16 la Commissione afferma che «assicurare un riscontro tempestivo e di migliore qualità, mostrando chiaramente come e a che punto le osservazioni pervenute influenzano la definizione degli interventi regolatori, migliorerebbe la trasparenza dell'intero processo di formazione delle politiche e solleciterebbe una maggiore qualità dei contributi alle consultazioni». Nella EU Regulatory Fitness, COM(2012) 746 final, (cd. *Comunicazione REFIT*), di cui la *review* costituisce un annex, è stato d'altra parte ribadito che la consultazione dei soggetti interessati aumenta il livello di trasparenza e aiuta a migliorare la qualità delle proposte dal momento che consente di raccogliere e bilanciare punti di vista e interessi diversi identificando diverse opzioni regolatorie e valutando il loro possibile impatto.

177. Una prima bozza di linee guida sulla consultazione degli *stakeholders* è stata pubblicata dalla Commissione europea il 30 giugno 2014 e sottoposta a consultazione pubblica. Le linee guida, dal titolo *Draft Stakeholder Consultation Guidelines 2014*, sono disponibili al link: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned\\_ia\\_consultation\\_2014/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia_consultation_2014/index_en.htm).

178. Cfr. European Commission, *EU Regulatory Fitness*, COM(2012) 746 final, p. 8.

sul portale europeo *Your voice in Europe* dedicato alla partecipazione<sup>179</sup> al fine di estendere la portata e l'influenza dell'iniziativa di questo tipo. Il calendario sulle consultazioni pubbliche è stato reso noto per la prima volta dalla Commissione un anno dopo la comunicazione REFIT, nel dicembre 2013, e riporta le consultazioni previste, suddivise sia per area regolatoria di appartenenza, sia per data di avvio (mese o quadrimestre)<sup>180</sup>.

La seconda innovazione consiste nello sviluppo di una serie di accorgimenti sul fronte dell'informazione ai soggetti interessati: un sistema di alert che notifichi i passaggi successivi del procedimento regolatorio; report più accurati sugli esiti nelle relazioni AIR; il rafforzamento dell'obbligo di pubblicazione dei resoconti della consultazione; lo sviluppo di un template standard per tali resoconti<sup>181</sup>.

#### *Il caso della consultazione sulla riforma del diritto d'autore*

La crescente attenzione da parte della Commissione sull'efficacia e la portata delle consultazioni pubbliche costituisce una risposta alle esigenze espresse sempre più di frequente dai destinatari della regolazione, soprattutto in riferimento ad interventi che incidono su interessi diffusi e rilevanti. Un interessante esempio consiste nell'ampio movimento creatosi a cavallo tra il 2013 e il 2014 intorno alla consultazione pubblica che la Commissione europea ha svolto sulla riforma delle regole di copyright. Il documento di consultazione è stato reso pubblico il 5 dicembre 2013 e sui quesiti in esso contenuti la Commissione ha chiesto, come di consueto, di inviare proposte e osservazioni<sup>182</sup>. Suscitando interessi particolarmente diffusi, la consultazione è stata rilanciata dal Partito pirata islandese che ha tradotto il questionario della Commissione in termini sia tecnici che

---

179. Su questo punto si veda European Commission, *EU Regulatory Fitness*, op. cit., p. 18.

180. Il calendario è disponibile al link: [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/docs/planned-consultations\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/docs/planned-consultations_en.pdf).

181. Le indicazioni sono contenute in SWD(2012) 422 final, p. 18.

182. Il documento di consultazione della Commissione era lungo 36 pagine e poneva 80 quesiti ed è disponibile al link: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/consultation-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/consultation-document_en.pdf).

linguistici<sup>183</sup>. L'obiettivo, pienamente raggiunto<sup>184</sup>, è stato quello di ampliare la platea dei soggetti in grado di rispondere favorendo la partecipazione anche dei non addetti ai lavori come i consumatori.

### **4.3. Le novità introdotte in materia di consultazione pubblica dalle AI in Italia: i nuovi regolamenti adottati da IVASS e AVCP**

Nel 2013 la formalizzazione delle procedure di partecipazione dei soggetti interessati alle attività regolatorie ha subito una nuova accelerazione con l'adozione di due regolamenti, rispettivamente, da parte di IVASS e AVCP. Le nuove norme arricchiscono l'attuale quadro delle discipline della partecipazione ai procedimenti di regolazione delle autorità<sup>185</sup>, ancora incompleto soltanto a causa della mancata adozione del regolamento per l'adozione degli atti di regolazione da parte della CONSOB<sup>186</sup>.

Sebbene entrambi i regolamenti disciplinino la consultazione come uno degli elementi strutturali del procedimento regolatorio, essi assumono connotazioni diverse in ragione dei diversi approcci che le due autorità hanno adottato per regolare la partecipazione. Di seguito se ne descrivono brevemente i contenuti.

#### *La disciplina dell'IVASS*

Al fine di attuare le disposizioni della l. n. 262/2005, l'IVASS,

---

183. Il progetto ha riaggregato i quesiti di consultazione per macro temi facendo riferimento alla vita quotidiano dei consumatori, ossia alle applicazioni pratiche del diritto d'autore (es. "ho speso tanti soldi in brani musicali e libri digitali ma non posso rivendere ciò che non voglio più o che non mi serve più", "non posso fare un remix per paura di ripercussioni", ecc.) allo scopo di consentire ai singoli cittadini di orientarvisi più semplicemente e di rispondere solo ai punti di maggiore interesse. Il sistema è stato caricato sul sito: <http://copywrongs.eu/>.

184. La "traduzione" e semplificazione (in termini sia tecnici, sia linguistici) del documento di consultazione da parte del movimento civico ha di fatto supportato un'ampia partecipazione all'esperimento: più di 11.000 persone hanno compilato il questionario alternativo.

185. Per i dettagli sulle discipline emanate si vedano le note nn. 163 e 164.

186. Come illustrato precedentemente nella nota n. 164 di questo *Annuario*, la CONSOB, dopo aver svolto una consultazione pubblica sullo schema di atto, non ha adottato il regolamento. Il documento di consultazione recante la bozza di articolato è disponibile al link: [http://www.consob.it/documenti/Regolamentazione/lavori\\_preparatori/consultazione\\_art\\_23\\_legge\\_262\\_20100125.pdf](http://www.consob.it/documenti/Regolamentazione/lavori_preparatori/consultazione_art_23_legge_262_20100125.pdf).

al pari delle altre autorità finanziarie<sup>187</sup>, ha incluso le norme sulla consultazione in un ampio regolamento che disciplina, nel complesso, l'intero procedimento per l'adozione di atti regolamentari e generali<sup>188</sup>, ossia il regolamento n. 3 del 2013.

Il regolamento conferisce alla consultazione dei soggetti interessati un forte rilievo e ne articola il procedimento secondo la classica forma del *notice and comment*, prevedendo che essa possa essere integrata dall'istituzione di panel consultivi.

Gli obiettivi che l'IVASS ha perseguito con il regolamento sono di tre tipi: assicurare un legame più stretto tra la partecipazione, le procedure di AIR e le attività di programmazione normativa; prevedere flessibilità nel metodo di consultazione; garantire la trasparenza dell'intero procedimento di partecipazione.

Riguardo al primo punto, il nuovo regolamento considera la consultazione pubblica quale parte fondamentale dell'AIR, necessaria al fine di acquisire informazioni per valutare le opzioni di regolazione. L'adozione degli atti sottoposti ad AIR deve essere preceduta dalla pubblicazione di un documento di consultazione che riporti (in aggiunta allo schema dell'atto di regolazione e agli elementi informativi circa il contesto regolatorio in cui il provvedimento si colloca) gli obiettivi dell'intervento e l'analisi dei suoi effetti sull'attività degli operatori di settore e sugli interessi dei contraenti e degli assicurati (cd. *AIR Preliminare*)<sup>189</sup>. La disciplina ha, inoltre, previsto che anche l'agenda normativa sia sottoposta a pubblica consultazione<sup>190</sup>.

---

187. Le norme delle autorità finanziarie che disciplinano la partecipazione dei portatori di interesse all'adozione degli atti sono le seguenti: Banca d'Italia, *Regolamento recante la disciplina all'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'art. 23 della legge 262/2005*, marzo 2010; COVIP, *Procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione*, deliberazione dell'8 settembre 2011. La CONSOB non ha ancora adottato il proprio regolamento, la cui bozza è stata sottoposta a consultazione pubblica con il documento di consultazione 25 gennaio 2010.

188. Si tratta del regolamento n. 3 del 5 novembre 2013 adottato in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 23 della l. n. 262/2005, in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'IVASS. Il regolamento trae il proprio fondamento dallo schema di regolamento pubblicato nel 2008 dall'ISVAP (a cui l'IVASS è succeduta il 1° gennaio 2013) in ottemperanza alle previsioni dell'art. 23 della l. n. 262/2005, a cui per molti anni l'Istituto non ha dato seguito.

189. Il periodo di consultazione può oscillare tra i trenta e i novanta giorni (salvo casi di motivata esigenza per cui sia necessario prevedere durate inferiori o superiori).

190. Per "Agenda normativa" si intende il programma delle priorità e delle attività regolatorie previste nei successivi 12 mesi. L'IVASS introduce la programmazione con l'art. 3 del regolamento n. 3 del 2013 e ne dettaglia i contenuti: il programma

Quanto al secondo punto, il regolamento affianca alla tecnica del *notice and comment* ulteriori strumenti di inclusione (incontri con i rappresentanti dei soggetti interessati, interviste, formulazione di questionari, pubblicazione di documenti di discussione) a cui l'Istituto può ricorrere nel caso in cui necessiti di acquisire ulteriori dati e informazioni utili al procedimento. Tra questi, attenzione particolare è posta alla possibilità di costituire, in qualsiasi fase del processo di regolazione, panel consultivi rappresentativi delle parti interessate e dei consumatori, per l'analisi e l'approfondimento dei temi oggetto del provvedimento.

Per quanto concerne il terzo punto, infine, il regolamento struttura la procedura in modo da garantire la trasparenza sia delle regole di partecipazione, mediante la previsione dettagliata delle fasi e dei regimi di pubblicità, sia degli esiti della consultazione, mediante le disposizioni che prevedono la pubblicazione delle osservazioni e dei nomi dei partecipanti<sup>191</sup>. Regimi speciali di pubblicità (in aggiunta alla pubblicazione sul sito) possono essere previsti, a seconda della natura dell'intervento, per le associazioni rappresentative dei soggetti vigilati, dei prestatori dei servizi assicurativi e finanziari e dei consumatori.

Se confrontato con le discipline delle altre autorità operanti nel settore finanziario, il regolamento IVASS ricalca nei punti più rilevanti le norme adottate dalla Banca d'Italia e, riprese, a sua volta, dalla COVIP nel 2011. Si tratta in particolare delle disposizioni relative alla programmazione e alla revisione normativa, all'introduzione di panel consultivi e allo stretto legame tra le consultazioni e l'AIR. Rilevano tuttavia alcune differenze.

Innanzitutto, l'autorità per la vigilanza sulle assicurazioni disciplina con maggiore dettaglio la pubblicazione degli esiti delle consultazione. Inoltre, il regolamento IVASS prevede l'obbligo di pubblicazione non solo dei contributi pervenuti (come invece avviene per le altre autorità), ma anche delle sintesi delle proposte di modifica pervenute e delle relative motivazioni<sup>192</sup>. Infine, le disposizioni

---

deve riportare l'oggetto e il grado di priorità delle attività di regolazione e gli atti da sottoporre ad analisi di impatto.

191. Al pari delle altre autorità indipendenti, nel regolamento l'IVASS prevede alcune tutele per garantire la riservatezza dei soggetti partecipanti. In particolare, ove preventivamente richiesto, i partecipanti hanno la facoltà di chiedere all'Istituto di omettere la pubblicazione, dandone motivata ragione. Diversamente da quanto previsto dal vecchio schema, nel nuovo regolamento l'IVASS prevede che, in caso di accoglimento nell'atto definitivo, la proposta pervenuta con clausola di riservatezza sia comunque pubblicata, anche se in forma anonima (art. 7, c. 1).

192. Per i provvedimenti sottoposti ad analisi di impatto, nella relazione AIR



adottate dall'IVASS non prevedono la possibilità di effettuare l'analisi costi-benefici anche in sede di revisione normativa<sup>193</sup>.

### *La disciplina dell'AVCP*

L'AVCP ha scelto di integrare la disciplina generale della partecipazione già adottata nel 2011<sup>194</sup> con un nuovo regolamento di disciplina dell'AIR e della VIR<sup>195</sup>, per i casi in cui la consultazione riguarda atti sottoposti all'analisi o alla verifica di impatto.

Pur mantenendo ferme le caratteristiche principali del procedimento previste dalla disciplina generale della partecipazione<sup>196</sup> il regolamento in materia di AIR e VIR fornisce previsioni più dettagliate e stringenti per le consultazioni<sup>197</sup>.

Innanzitutto, la consultazione è concepita come uno strumento flessibile da adattare alla complessità del contenuto dell'atto da emanare. Nel dettaglio, il regolamento prevede che l'autorità possa: a) ricorrere al coinvolgimento di soggetti esterni per la predisposizione del documento da sottoporre a consultazione pubblica, nei casi in cui i problemi da affrontare riguardino aspetti diversi da quelli regolati dal Codice dei contratti; b) svolgere, a seguito della prima consultazione,

---

finale l'IVASS rende obbligatorio la pubblicazione di una sintesi dei contributi. La Banca d'Italia, seppur nella prassi pubblici resoconti di consultazione particolarmente dettagliati, nel regolamento cita come obbligatoria la pubblicazione dei contributi pervenuti e di una relazione in cui esporre la valutazione dei commenti. Non è fatto riferimento a un documento di sintesi dei contenuti dei contributi, pratica che agevola la ricostruzione delle posizioni espresse in fase di consultazione.

193. L'IVASS prevede genericamente di «poter ottenere dai destinatari della norma dati e valutazioni sugli effetti prodotti dall'atto di regolazione interessato» senza fare espressamente riferimento all'analisi costi-benefici. La COVIP, su questo punto, aggiunge che la revisione possa «essere preceduta da una consultazione pubblica», non prevista espressamente né da Banca d'Italia, né da IVASS.

194. Regolamento di *Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 243 del 18 ottobre 2011.

195. Regolamento di *Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 278 del 27 novembre 2013.

196. La disciplina generale prevede la pubblicazione sul sito web dell'autorità di un documento per la consultazione per un periodo non inferiore a trenta giorni e la diffusione sullo stesso sito, a scadenza del termine, delle osservazioni pervenute.

197. All'art. 2 dello stesso regolamento si stabilisce difatti che, in tutti gli altri casi, l'autorità effettua una consultazione ridotta, adottando forme di partecipazione più limitata.

audizioni pubbliche con i soggetti selezionati; c) ricorrere ad una ulteriore consultazione relativa agli eventuali punti controversi emersi nella precedente fase, stabilendo che tale seconda consultazione sia obbligatoria nel caso in cui nella prima non sia stato pubblicato lo schema dell'atto.

Inoltre, al fine di assicurare una maggiore partecipazione, il regolamento stabilisce che, nell'ambito della pagina web dedicata alle consultazioni, sia pubblicato un «calendario contenente l'indicazione degli atti che si intende sottoporre ad AIR e/o consultazione. I soggetti interessati possono inviare osservazioni e proposte sul calendario, ovvero, anche prima che inizi la consultazione, sui singoli atti che si intende sottoporre ad AIR e/o consultazione».

Disposizioni specifiche hanno a oggetto il contenuto minimo dei documenti di consultazione; questi ultimi devono recare, oltre agli elementi essenziali del progetto di atto e le questioni sulle quali si sollecitano i soggetti interessati<sup>198</sup>, anche la descrizione dettagliata degli effetti del provvedimento (mediante il ricorso a criteri statistici), le ipotesi alternative, le linee di intervento e la bozza di atto. Infine è previsto l'obbligo di fornire, nell'ambito della relazione AIR (considerata come atto separato dal provvedimento finale), una risposta espressa da parte dell'autorità a tutte le osservazioni ricevute e i motivi per i quali esse non sono state eventualmente accolte.

#### **4.4. Le innovazioni delle AI nella metodologia di consultazione**

Oltre alle nuove disposizioni normative dell'IVASS e dell'AVCP illustrate nel precedente paragrafo, nel 2013 sono state realizzate anche due esperienze, condotte dall'AEEGSI e dall'AGCOM, finalizzate a sperimentare innovazioni nel tradizionale metodo di *notice and comment*. Il comune obiettivo dei due esperimenti è stato quello di incentivare la partecipazione dei portatori di interessi diffusi all'interno del processo decisionale; ciò in risposta al noto rischio di cattura del regolatore da parte dei soggetti che, essendo direttamente interessati agli effetti delle decisioni delle autorità, nonché più strutturati, partecipano con maggiore assiduità alle procedure di consultazione.

L'esperimento avviato dall'AEEGSI, denominato "iniziativa sperimentale di notice & comment" (di qui in seguito

---

198. Questi aspetti sono previsti anche dalla disciplina generale.

“*notice&comment*”<sup>199</sup>), ha preso ufficialmente il via nel novembre 2012 (quando è stato pubblicato il documento di consultazione sulla componente relativa alla materia prima del gas naturale nell’ambito del procedimento di riforma del metodo di aggiornamento del prezzo del gas e di introduzione di un sistema di coperture assicurative riferite al lungo periodo<sup>200</sup>) e si è concluso nei primi mesi del 2014. La Tab. 4.1 riepiloga i documenti di consultazione pubblicati nel corso della sperimentazione<sup>201</sup>.

*Tab. 4.1 – Quadro riepilogativo dei documenti di consultazione pubblicati nella sperimentazione notice&comment dell’AEEGSI. Periodo: 2012-2014*

Settore	Documenti per la consultazione
Tariffe gas	Mercato del gas naturale. Riforma delle condizioni economiche del servizio di tutela. Revisione della componente QVD a copertura dei costi di commercializzazione al dettaglio, documento per la consultazione <a href="#">106/2013/R/gas</a> , 15 marzo 2013
Tariffe gas	Mercato del gas naturale. Riforma delle condizioni economiche nel servizio di tutela, documento per la consultazione <a href="#">58/2013/R/gas</a> , 14 febbraio 2013
Tariffe gas	Consultazione su componente relativa alla materia prima del gas naturale, documento di consultazione <a href="#">471/2012/R/gas</a> , 13 novembre 2012
Tariffe idriche	Servizio idrico integrato: disciplina tariffaria relativa al primo periodo regolatorio, documento per la consultazione <a href="#">550/2013/R/idr</a> , 28 novembre 2013
Tariffe idriche	Determinazione delle tariffe a conguaglio per gli anni 2010 e 2011 per le gestioni ex-Cipe, documento per la consultazione <a href="#">143/2014/R/idr</a> , 27 marzo 2014

199. L’esperimento risponde all’obiettivo OS21 di riforma dei procedimenti di consultazione e partecipazione del *Piano strategico triennale 2012-2014*, p. 28.

200. Il primo caso di *notice&comment* è stato svolto dall’AEEGSI sul procedimento di riforma del metodo di aggiornamento del prezzo del gas e di introduzione di un sistema di coperture assicurative riferite al lungo periodo. I relativi documenti per la consultazione sono: [471/2012/R/gas](#), 13 novembre 2012; [58/2013/R/gas](#), 14 febbraio 2013; [106/2013/R/gas](#), 15 marzo 2013.

201. I casi da sottoporre a sperimentazione sono stati via via selezionati dal Consiglio tra le discipline di interesse dei piccoli consumatori (nei casi finora condotti, quelle di tariffazione). L’iniziativa è stata avviata senza prevedere una programmazione del metodo e delle attività.

Settore	Documenti per la consultazione
Tariffe elettriche	Sperimentazione tariffaria per i clienti domestici che utilizzano pompe di calore come unico sistema di riscaldamento della propria abitazione di residenza, documento per la consultazione <a href="#">52/2014/R/eel</a> , 13 febbraio 2014
Vigilanza	Relazione al Parlamento (18/2013/l/Rht) sugli esiti dell'attività di vigilanza sul divieto di traslazione della cosiddetta Robin Hood Tax. Relazione 24 gennaio 2013

Attraverso questa iniziativa sperimentale, l'AEEGSI è intervenuta sulla tradizionale tecnica di *notice and comment* innovando non tanto i contenuti e le forme dei documenti per la consultazione, quanto la selezione degli specifici aspetti di regolazione da sottoporre a pubblica consultazione e i meccanismi di comunicazione a essa correlati. I documenti *notice&comment* pubblicati dall'AEEGSI non si sono discostati da quelli solitamente elaborati dall'autorità, se non per il fatto che sono stati ogni volta accompagnati da comunicati informativi particolarmente esplicativi, che ne sintetizzavano i contenuti e le finalità<sup>202</sup>. L'uso di un linguaggio fortemente tecnico ha dunque continuato a caratterizzare, anche nella sperimentazione, i documenti di consultazione veri e propri. Allo stesso modo, l'AEEGSI non ha apportato modifiche alle modalità usualmente utilizzate per render conto degli esiti della procedura di consultazione: analogamente a quanto accade di consueto, gli esiti e le osservazioni pervenute non sono state oggetto di una puntuale pubblicazione<sup>203</sup>. La mancanza di dati sufficienti sui risultati delle sperimentazioni poste in essere impedisce di valutare l'effettivo impatto dell'iniziativa sperimentale; tuttavia, proprio la mancata attenzione mostrata dall'AEEGSI nella programmazione e nel monitoraggio dei risultati induce a pensare che l'autorità non proseguirà la sperimentazione. L'ipotesi è d'altronde confermata dalla delibera n. 211/2014 che, nell'ambito della riforma del sistema di trasparenza e *accountability*, prevede una nuova

202. La scelta di dare una forte rilevanza al linguaggio e alla componente informativa si allinea con la più ampia strategia di *empowerment* che l'AEEGSI ha definito nel *Piano strategico 2012-2014*, secondo cui è necessario migliorare le attività di comunicazione per accrescere la capacità di valutazione da parte degli utenti e la loro partecipazione attiva. Cfr. AEEGSI, *Piano strategico 2012-2014*, luglio 2012, p. 16. Sulla necessità di un pubblico informato, cfr. OECD, *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*, Paris, OECD Publishing, 2003, p. 28.

203. Sull'aspetto specifico della pubblicazione degli esiti della consultazione pubblica e delle osservazioni pervenute, si veda il par. 4.7.

strategia partecipativa, da realizzare anche attraverso la costituzione di forme permanenti di consultazione tra l'autorità le associazioni rappresentative degli *stakeholders* (consumatori, operatori, etc.)<sup>204</sup>. La scelta dell'AEEGSI, in questo senso, va nella direzione di intervenire sulle tecniche di consultazione in modo più strutturato rispetto alla sperimentazione *notice&comment*.

Un secondo esperimento condotto nel 2013 è stato quello svolto dall'AGCOM nell'ambito dell'indagine conoscitiva volta ad approfondire le dinamiche di mercato e gli eventuali malfunzionamenti della struttura concorrenziale nella raccolta pubblicitaria online e nella fornitura di nuovi servizi di comunicazione<sup>205</sup>. Questa indagine conoscitiva ha previsto innanzitutto la raccolta di dati e informazioni mediante questionari somministrati a campioni di utenti e operatori. Inoltre, l'AGCOM ha svolto una consultazione pubblica sperimentando l'uso congiunto di un questionario con domande in forma aperta e del canale twitter. Il questionario è stato differenziato in relazione ai due segmenti di mercato individuati, in modo da ricevere, dagli utenti, informazioni sulle esperienze di navigazione, condivisione e pagamento online; e, dagli operatori, descrizioni delle problematiche tecnico-operative esperite e sulle anomalie riscontrate nel mercato. L'uso di twitter è stato sperimentato sia con finalità comunicative, ossia per pubblicizzare l'iniziativa di consultazione anche presso soggetti diversi dagli operatori; sia con finalità consultive, allo scopo di raccogliere ulteriori dati e osservazioni mediante l'uso dell'hashtag #consultagcom. Mentre i risultati dell'indagine sono stati pubblicati nel documento di chiusura allegato alla delibera n. 19/14/CONS, gli esiti della consultazione pubblica svolta dal 9 maggio al 1° luglio 2013 e i risultati sull'uso di twitter non sono ancora pubblici. L'assenza di dati impedisce, anche in questo caso, di compiere una valutazione dell'impatto dell'iniziativa.

In sintesi, in entrambi i casi di sperimentazione, i risultati sembrano indicare che è particolarmente complicato coinvolgere gli interessi diffusi nelle attività di regolazione attraverso meccanismi che agiscono solo a valle del processo regolatorio (ad esempio, sui

---

204. La riforma è stata avviata dall'AEEGSI con la delibera n. 211/2014/A del 16 maggio 2014, *Linee guida per l'accrescimento dell'accountability dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico*. Nella delibera l'autorità ha annunciato di voler incentivare la partecipazione delle diverse categorie di *stakeholders*, anche con pratiche innovative che favoriscano il coinvolgimento dei consumatori (come ad esempio i panel permanenti). Il 16 maggio 2014 l'autorità ha inoltre approvato, con la delibera 212/2014/A, la riforma delle audizioni pubbliche.

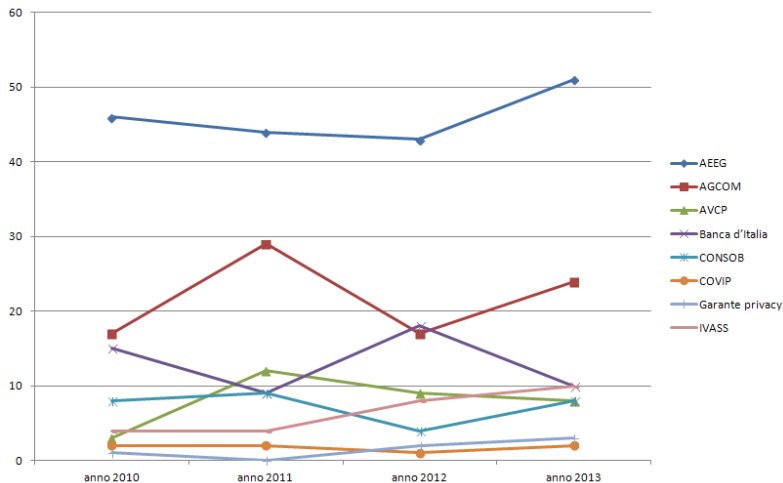
205. L'indagine conoscitiva è stata avviata con delibera n. 39/13/CONS.

soli canali e strumenti di comunicazione impiegati per diffondere le iniziative di consultazione).

#### 4.5. Il numero di consultazioni pubbliche svolte nel 2013 dalle AI italiane

Il numero di documenti di consultazione pubblicati nel 2013 dalle autorità indipendenti è aumentato rispetto all'anno precedente. Come è possibile rilevare osservando il graf. 4.1 e la Tab. 4.2, l'incremento è da attribuire prevalentemente all'aumento dell'attività condotta dall'AEEGSI, dall'AGCOM, dalla CONSOB, dalla COVIP, dal Garante privacy e dall'IVASS; è possibile invece registrare una flessione nel numero di consultazioni avviate nello stesso anno dalla Banca d'Italia e dall'AVCP.

*Graf. 4.1 – Andamento del numero di consultazioni svolte dalle autorità indipendenti nel quadriennio 2010-2013.*



*Fonte: elaborazione personale dei dati disponibili sui siti web ufficiali delle autorità*

*Tab. 4.2 – Prospetto del numero di documenti di consultazione pubblicati dalle autorità indipendenti negli anni 2010, 2011, 2012 e 2013.*

<b>Autorità</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>Totale periodo 2010-2013</b>
AEEGSI	51	43	44	46	184
AGCOM	24	17	29	17	87
Banca d'Italia	10	18	9	15	52
IVASS	10	8	4	4	26
CONSOB	8	4	9	8	29
COVIP	2	1	2	2	7
AVCP	8	9	12	3	32
Garante privacy	3	2	0	1	6
<b>Totale documenti di consultazione pubblicati nell'anno</b>	<b>116</b>	<b>102</b>	<b>109</b>	<b>96</b>	<b>423</b>

*Fonte: elaborazione personale dei dati disponibili sui siti web ufficiali delle autorità*

Se si analizzano i dati più nel complesso, è evidente che le autorità per i servizi di pubblica utilità pubblicano il numero più alto di documenti di consultazione, numero più o meno stabilizzatosi nel corso del tempo. A esse seguono le autorità che operano nel settore finanziario, tra cui l'IVASS si distingue per aver pubblicato i documenti in numero sempre crescente negli anni.

Il numero di documenti di consultazione pubblicati nell'anno dipende principalmente dall'intensità dell'attività di regolazione: più atti generali sono adottati e più è probabile che il numero di documenti pubblicati aumenti. Una corretta valutazione della regolarità nel ricorso alla pubblica consultazione dovrebbe dunque tener conto dell'esatto numero di atti regolamentari adottati e del numero di consultazioni svolte su di essi. I dati messi a disposizione da parte delle autorità non consentono di estrapolare in modo certo questa informazione per tutti i casi; è tuttavia possibile effettuare un confronto tra il numero di consultazioni svolte e il numero di atti generali adottati nelle autorità

per i servizi di pubblica utilità (l'AEEGSI e l'AGCOM), che pubblicano il numero più cospicuo di documenti di consultazione. L'AEEGSI e l'AGCOM sono infatti le uniche autorità indipendenti a rendere noto il numero totale di atti di regolazione emanati nell'anno 2013<sup>206</sup>.

L'AEEGSI ha emanato, nel 2013, 381 atti di regolazione in riferimento ai quali ha pubblicato 46 documenti di consultazione<sup>207</sup>, con una media di una consultazione su ogni 12 atti di regolazione adottati. I dati resi pubblici dall'AGCOM sono aggregati per soggetto emanante (Consiglio, CICR, ecc.) e per tipologia di atto; facendo riferimento al totale delle delibere emanate dal Consiglio e agli atti regolamentari del CICR<sup>208</sup>, gli atti generali adottati dall'AGCOM nel 2013 sono 172 a fronte di 24 documenti di consultazione pubblicati, con una media di un documento di consultazione ogni 7 atti.

Stando a queste informazioni, che evidenziano solo il dato quantitativo ovvero il limitato utilizzo delle consultazioni rispetto agli atti di regolazione emanati, non risulta ancora possibile stabilire quali siano i fattori che inducono di fatto le autorità ad effettuare le consultazioni. È tuttavia fondamentale rilevare che provvedimenti sottoposti ad analisi di impatto nel 2013 dall'AEEGSI, dalla CONSOB, dalla Banca d'Italia e dall'AGCOM sono sempre stati oggetto di consultazione pubblica<sup>209</sup>.

#### **4.6. La trasparenza delle procedure di consultazione pubblica**

Un aspetto qualitativo particolarmente rilevante delle attività di consultazione pubblica consiste nella trasparenza delle procedure seguite dalle autorità, che si realizza sia nella pubblicazione di discipline che regolano la partecipazione e l'adozione degli atti, sia nel rispetto – nella prassi – di tali disposizioni.

Di fatto, mentre sono di norma rispettate le disposizioni che riguardano i contenuti dei documenti di consultazione e il periodo minimo previsto per l'invio di osservazioni, si rilevano differenti

---

206. Il numero è riportato nella sezione "Autorità trasparente". Le statistiche dell'AEEGSI sono disponibili, anche in formato excel, a questo link: <http://www.autorita.energia.it/dati/statatti13.htm>.

207. Questo dato si riferisce al numero di documenti di consultazione pubblicati nell'anno e ricomprende anche gli eventuali secondi e terzi documenti di consultazione pubblicati per uno stesso provvedimento.

208. I dati aggregati sono disponibili a questo link: <http://www.agcom.it/dati-aggregati-dell-attivita-amministrativa>.

209. Per i dettagli sui casi di AIR si veda il Cap. 2 di questo *Annuario*.



gradi di attuazione di quelle concernenti la pubblicità degli esiti delle consultazioni svolte. Infatti, nonostante la pubblicazione delle osservazioni pervenute sia prevista (anche se con le dovute specificità ed eccezioni) da tutte le autorità, i contributi e i resoconti della consultazione non sono sistematicamente pubblicati sui siti web. Nel 2013, l'AVCP, la COVIP, la CONSOB, l'IVASS e la Banca d'Italia hanno pubblicato le osservazioni pervenute in tutte le consultazioni svolte e ne hanno indicato gli autori: le prime tre hanno pubblicato i contributi ricevuti in forma integrale e nominale; l'IVASS e la Banca d'Italia<sup>210</sup> hanno aggiunto un resoconto di sintesi delle indicazioni pervenute e della posizione assunta dall'Autorità su ognuna di esse. L'AEEGSI e l'AGCOM hanno prestato, al contrario, meno attenzione alla pubblicità degli esiti delle consultazioni: l'AEEGSI ha pubblicato integralmente le osservazioni pervenute soltanto in 9 casi su 51; l'AGCOM non ha pubblicato i contributi in forma integrale, ma ha dato conto di quanto ricevuto in sintesi anonime all'interno dell'atto finale. Il Garante per la privacy, invece, non ha reso pubblici i risultati in nessun caso.

Anche l'accessibilità della documentazione relativa alle consultazioni è un fondamentale elemento di trasparenza. In generale, le pagine dedicate alle consultazioni pubbliche sono strutturate dalle autorità indipendenti secondo due diversi orientamenti: la raccolta dei documenti (documento di consultazione, osservazioni pervenute, relazioni sugli esiti) in un'unica sezione dedicata; la suddivisione dei documenti in più sezioni apposite, ognuna relativa a una specifica area di regolazione. Il primo di essi è quello che maggiormente favorisce l'accesso alle consultazioni pubbliche: così fanno l'AVCP, l'AGCOM<sup>211</sup> (le cui sezioni sono raggiungibili anche dalla home page), la CONSOB, l'AEEGSI (nelle sezioni relative agli atti e ai provvedimenti o alla regolamentazione) e il Garante privacy. Sono al contrario distribuite tra diverse le sezioni dei rispettivi siti le informazioni concernenti le consultazioni della Banca d'Italia e della COVIP<sup>212</sup> (Cfr. Tab. 4.3).

210. La Banca d'Italia espone i commenti e le posizioni in forma tabellare.

211. La sezione dedicata alle consultazioni pubbliche dell'AGCOM è disponibile al link: <http://www.agcom.it/Default.aspx?message=contenuto&DCId=117>.

212. Rispetto alla home page e alle sezioni dedicate alla regolazione, le consultazioni sono così linkate:

- sezione delle consultazioni pubbliche linkata dall'home page (AEEGSI, AVCP);
- sezione delle consultazioni pubbliche linkata dalla sottosezione documentazione (AGCOM);
- sezione delle consultazioni pubbliche linkata dalla sottosezione regolamentazione/normativa (IVASS, Garante per la privacy, CONSOB);
- sezioni delle consultazioni pubbliche linkate dai singoli settori di regolazione (Banca d'Italia – ripartite tra il settore "Vigilanza" e il settore "Mercati e sistemi di pagamento"; COVIP – nel settore "Fondi pensione").

Tab. 4.3 – Modalità di pubblicazione dei documenti di consultazione sui siti web delle autorità indipendenti

	Sezione apposita		Più sezioni apposite	Nessuna sezione apposita
	Tutti i documenti relativi alla consultazione sono raccolti insieme (documento, esiti, osservazioni e provvedimento finale)	I documenti relativi alla consultazione sono in diverse sottosezioni (documento di consultazione, esiti)	Più pagine dedicate alle consultazioni svolte, nei diversi settori di regolazione	Pagina unica dei provvedimenti, in cui sono incluse le consultazioni pubbliche
AEEGSI	1	0	0	0
AGCOM	1	0	0	0
AVCP	1	0	0	0
Banca d'Italia	0	0	1	0
CONSOB	1	0	0	0
COVIP	0	0	1	0
Garante Privacy	0	0	0	1
IVASS	0	1	0	0
<b>Totale</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

*Nota. L'indicatore 1 sta per "esiste"; l'indicatore 0 per "non esiste"*

*Fonte: elaborazione personale dei dati disponibili sui siti web ufficiali delle autorità*

I dati finora illustrati in questo paragrafo sono riferiti alle consultazioni pubbliche svolte sul complesso dei provvedimenti adottati. Se si prendono in considerazione esclusivamente i casi di AIR svolti nel 2013 dall'AEEGSI, dalla CONSOB, dalla Banca d'Italia e dall'AGCOM<sup>213</sup>, è possibile invece affermare che nelle procedure di analisi di impatto le autorità (ad esclusione dell'AGCOM) hanno ottemperato alle disposizioni sulla trasparenza degli esiti delle consultazioni pubbliche in modo più stringente rispetto a quanto fatto per l'adozione di atti non sottoposti ad AIR. L'AEEGSI, nei tre

<sup>213</sup> Per i dettagli sui casi di AIR si rimanda nuovamente al Cap. 2 di questo *Annuario*.

casi di AIR svolti nel 2013, ha sempre pubblicato in forma integrale le osservazioni pervenute e ha inoltre riportato gli esiti delle fasi di consultazione nella relazione AIR<sup>214</sup>. Anche la Banca d'Italia e la CONSOB hanno reso pubbliche le osservazioni pervenute per tutte le analisi di impatto svolte<sup>215</sup>. Al contrario, per la consultazione effettuata sul provvedimento di determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale (unica analisi sugli effetti attesi svolta da AGCOM nel 2013) le osservazioni pervenute non sono state pubblicate.

#### 4.7. La trasparenza delle attività di regolazione

L'accessibilità della documentazione relativa ai procedimenti di consultazione si inserisce nel più ampio quadro della trasparenza del processo decisionale, ovvero dei modi in cui le autorità consentono ai soggetti interessati di conoscere e accedere alle informazioni relative alle attività di regolazione. Dopo aver trattato della consultazione pubblica, si analizzano ora due ulteriori aspetti della trasparenza del processo di *rulemaking*: l'accessibilità dei documenti relativi all'iter di approvazione dei provvedimenti generali e la programmazione delle attività di regolazione.

##### *L'iter di approvazione dei provvedimenti*

Solo per l'AEEGSI e l'AGCOM è possibile ricostruire l'iter di approvazione degli atti di regolazione emanati nel 2013. Sui propri siti web<sup>216</sup> le due autorità riportano, difatti, per ciascun provvedimento, il riepilogo di tutti i documenti collegati: le delibere di avvio, i documenti

---

214. L'AEEGSI, nei casi di AIR, ha effettuato più cicli di consultazione pubblica per provvedimento; le consultazioni sono inoltre state sostenute da specifici seminari informativi. Per i *Criteri di regolazione delle tariffe di rigassificazione del gas naturale liquefatto per il periodo 2014-2019* (delibera 438/2013/R/gas) sono state effettuate 2 consultazioni pubbliche; per le *Tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019* (delibera 573/2013/R/gas) sono state effettuate 4 consultazioni pubbliche; per la *Qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2013-2016* (574/2013/R/gas) sono state effettuate 3 consultazioni pubbliche.

215. Per la Banca d'Italia non è tuttavia semplice ricondurre i provvedimenti alle consultazioni svolte. Su questo punto si veda il par. 4.7 di questo capitolo dell'*Annuario*, dedicato alla trasparenza delle attività di regolazione.

216. L'elenco di tutte le delibere adottate dall'AEEGSI è reperibile al link: <http://www.autorita.energia.it/it/elenchi.htm?type=delibere-14>. L'AGCOM pubblica l'elenco degli atti e dei provvedimenti al link: <http://www.agcom.it/atti-e-provvedimenti>.

di consultazione, le osservazioni pervenute e le eventuali relazioni AIR pubblicate nel corso del procedimento di adozione dell'atto. In questo modo, si ha la possibilità di seguire la genesi e l'evoluzione di ciascun provvedimento, dalle intenzioni iniziali alla decisione, comprese le eventuali variazioni apportate con la consultazione e l'analisi di impatto. Questo tipo di navigazione per procedimenti è possibile sul sito web dell'AEEGSI già da molti anni; l'AGCOM ha invece migliorato l'accesso alle informazioni su questo tipo di documenti a seguito della revisione del sito portata a termine a metà del 2014.

Le restanti autorità, invece, non prestano altrettanta attenzione a questi aspetti.

Il Garante privacy, nell'elenco generale dei provvedimenti<sup>217</sup>, non divide gli atti emanati dalle consultazioni svolte: ne discende che le relazioni tra i provvedimenti e le relative consultazioni non sono rese in alcun modo esplicite. Nel 2013 tuttavia, l'accessibilità è stata migliorata mediante lo sviluppo di un "filtro" che consente ai visitatori di estrapolare i documenti di consultazione dagli altri tipi di atti.

Le autorità che regolano il settore finanziario dividono su più pagine la documentazione relativa al processo decisionale: gli atti adottati sono disaggregati o per area di regolazione (Banca d'Italia<sup>218</sup> e COVIP) o per periodo di approvazione (CONSOB<sup>219</sup>) o, ancora, per tipologia (IVASS); in tutti i casi gli elenchi delle consultazioni pubbliche svolte sono disponibili in distinte sezioni del sito. La scelta di disaggregare queste informazioni non rende possibile né il reperimento dell'elenco completo dei provvedimenti, né la ricostruzione completa dell'iter percorso per l'approvazione degli atti.

Deve essere osservato, infine, che nessuna autorità indipendente rende pubblico in un'unica pagina l'elenco completo di tutte le relazioni AIR pubblicate.

Dall'analisi che precede emerge, quindi, che è molto debole ancora la correlazione tra le misure di trasparenza dell'iter decisionale e l'ampiezza della pubblicazione degli esiti delle consultazioni pubbliche. Le due autorità che maggiormente facilitano l'accesso agli atti regolatori, l'AEEGSI e l'AGCOM, sono quelle che più saltuariamente pubblicano i resoconti sulle procedure di consultazione e i contributi

---

217. L'elenco è al link: [http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/ricerca?p\\_p\\_id=searchportlet\\_WAR\\_labportlet&p\\_p\\_lifecycle=0](http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/ricerca?p_p_id=searchportlet_WAR_labportlet&p_p_lifecycle=0).

218. La Banca d'Italia pubblica spesso le relazioni AIR insieme ai documenti di consultazione invece di renderle disponibili con il provvedimento finale.

219. CONSOB suddivide i provvedimenti adottati nei periodici bollettini ufficiali.

pervenuti. Al contrario, le autorità che regolano il settore finanziario prestano poca cura all'accessibilità dei provvedimenti adottati, ma rendono noti regolarmente gli esiti delle consultazioni pubbliche e i contributi pervenuti.

### *La programmazione delle attività di regolazione e delle consultazioni*

Lo strumento dell'agenda normativa è stato progressivamente previsto in special modo dalle autorità che operano nel settore finanziario<sup>220</sup>, in attuazione dei principi contenuti nell'art. 23 della l. n. 262/2005. I regolamenti per l'adozione degli atti normativi generali della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'IVASS e della COVIP considerano la programmazione uno strumento di trasparenza e qualità della regolazione e ne prevedono l'adozione annuale, previa pubblica consultazione. Mentre per l'IVASS (che ha adottato il regolamento soltanto a fine 2013) è ancora presto per rilevare attività di programmazione, per la CONSOB, la Banca d'Italia e la COVIP, i cui regolamenti sono precedenti, si registra un ricorso ancora discontinuo all'agenda normativa. Nel 2013 la Banca d'Italia non ha adottato il piano annuale delle attività normative, che pure aveva pubblicato nei due anni precedenti<sup>221</sup>; diversamente, né la CONSOB né la COVIP hanno mai provveduto alla pubblicazione di un programma delle attività normative.

Per quanto concerne le altre autorità, la situazione non muta. L'AEAGSI, che pure ha adottato il programma pluriennale 2011-2013, non ha fatto mai seguito all'adozione del piano operativo annuale per gli anni successivi al 2010. Nessuna programmazione è prevista dall'AGCOM e dal Garante privacy. Nell'aprile 2014 l'AVCP ha invece pubblicato il suo primo calendario delle consultazioni, delle AIR e VIR, nonché dei tavoli tecnici previsti o in corso, anche allo scopo di acquisire osservazioni sulla programmazione da parte dei soggetti interessati<sup>222</sup>.

---

220. Sulla programmazione normativa, si veda A. Flori, *L'AIR e gli strumenti di programmazione delle attività nelle Autorità indipendenti*, in «I paper dell'Osservatorio AIR», P 2/2011, maggio 2011, disponibile su [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2011/05/Paper\\_Flori\\_ProgrammazioneAIR\\_maggio2011.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2011/05/Paper_Flori_ProgrammazioneAIR_maggio2011.pdf)

221. Sull'adozione di strumenti di programmazione da parte delle autorità che operano nel settore finanziario si veda S. Salvi, *L'AIR nella Banca d'Italia*, op. cit., p. 19.

222. Il calendario è consultabile dalla pagina del sito AVCP dedicata alle consultazioni pubbliche, <http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ConsultazioniOnline>.

#### 4.8. L'attuazione delle disposizioni sulla trasparenza da parte delle AI

Nel corso del 2013 importanti novità sono intervenute in merito alla trasparenza dei dati in possesso delle autorità. In base all'art. 11 del d.lgs. n. 33/2013, le autorità indipendenti sono tenute ad approvare i regolamenti attuativi previsti dal decreto stesso, in modo da individuare gli obblighi e le modalità da rispettare per la pubblicazione delle informazioni concernenti l'organizzazione, l'attività, l'uso delle risorse, le prestazioni offerte e i servizi erogati<sup>223</sup>. Si tratta di dati che riguardano il personale, l'organizzazione e le attività dell'amministrazione, la cui pubblicazione è finalizzata ad aumentare l'*accountability* delle autorità. Questo particolare aspetto della trasparenza è diverso da quello analizzato nei precedenti paragrafi, che invece riguarda la pubblicità sull'attività di regolazione e sulle fonti informative utilizzate per l'assunzione delle decisioni.

Nel 2013 l'AGCOM, l'AGCM, la CONSOB e il Garante privacy hanno adottato i regolamenti attuativi del d.lgs. n. 33/2013<sup>224</sup>. Nella formulazione dei rispettivi regolamenti le autorità hanno individuato in modo piuttosto uniforme i dati, le informazioni e i documenti che devono essere oggetto di pubblicazione<sup>225</sup>. I quattro regolamenti ricalcano la struttura del d.lgs. n. 33/2013, ma non recepiscono l'obbligo di pubblicazione dei dati in formato aperto previsto dall'art. 7.

L'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013 prevede anche che le amministrazioni (e dunque anche le autorità indipendenti) adottino il programma triennale per la trasparenza e l'integrità per specificare le modalità di pubblicazione delle informazioni, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative. Nel 2013 uno schema di programma per il triennio 2014-2016 è stato predisposto per la pubblica consultazione soltanto dal Garante

---

223. La formulazione originaria del d.lgs. n. 33/2013 prevedeva che le nuove disposizioni sulla trasparenza fossero attuate dalle autorità indipendenti secondo i rispettivi ordinamenti. Il d.l. n. 90/2014, modificando l'art. 11 del d.lgs. n. 33/2013, ha reso ora gli obblighi di trasparenza direttamente e immediatamente applicabili anche alle autorità indipendenti.

224. Nei primi cinque mesi del 2014 hanno provveduto all'adozione anche l'AVCP, la Banca d'Italia, l'IVASS e l'AEEGSI. Al primo settembre 2014, data di ultima verifica sui siti istituzionali delle autorità, non risulta invece adottato il regolamento di COVIP.

225. Per questa valutazione, cfr. P. Adami, *La trasparenza delle Autorità indipendenti*, in A. Natalini, G. Vesperi (a cura di), *La trasparenza: una, nessuna e centomila*, op. cit.

privacy<sup>226</sup>. Le restanti autorità (ad eccezione della Banca d'Italia<sup>227</sup>) hanno pubblicato il programma triennale nel 2014: l'AVCP e l'AEEGSI previa consultazione pubblica; la CONSOB, l'AGCOM e l'IVASS previa consultazione delle associazioni dei consumatori. Si rinvia alla Tab. 4.4 per un quadro di sintesi sull'attuazione della nuova disciplina.

L'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013 e la conseguente adozione dei regolamenti attuativi hanno influenzato la quantità e la qualità dei dati e dei documenti resi pubblici dalle autorità. Per le autorità che hanno adottato i regolamenti è possibile registrare un incremento rispetto agli anni precedenti di quanto reso pubblico sul sito web; con la previsione della sezione *Autorità trasparente* è inoltre migliorata l'accessibilità di queste informazioni<sup>228</sup>.

Tab. 4.4 – Prospetto sull'adozione dei regolamenti attuativi del d. lgs 33/2013 e dei programmi triennali da parte delle autorità indipendenti

Autorità	Regolamento attuativo	Programma triennale
Garante privacy	<a href="#">Regolamento sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività del Garante per la protezione dei dati personali</a> 1 agosto 2013	<a href="#">Provvedimento del 18 dicembre 2013</a> , Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016 18 dicembre 2013
AGCM	<a href="#">Regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33</a> 15 ottobre 2013	<a href="#">Delibera n. 24940 del 13 maggio 2014</a> , Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014 - 2016 9 giugno 2014
AGCOM	<a href="#">Delibera n. 605/13/CONS</a> , Regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. 28 ottobre 2013	<a href="#">Programma triennale AGCOM per la trasparenza e l'integrità 2014 - 2016</a> 23 luglio 2014

226. Il regolamento è stato approvato nel 2014.

227. Nel proprio regolamento la Banca d'Italia non prevede la pubblicazione del programma triennale.

228. Si veda, per queste conclusioni, ancora P. Adami, *La trasparenza delle Autorità indipendenti*, in A. Natalini, G. Vesperini (a cura di), *La trasparenza: una, nessuna e centomila*, op. cit.

Autorità	Regolamento attuativo	Programma triennale
CONSOB	<a href="#">Delibera n. 18751</a> , Adozione del Regolamento concernente gli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività della CONSOB 19 dicembre 2013	<a href="#">Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016</a> 7 maggio 2014
AVCP	<a href="#">Regolamento sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33</a> 23 gennaio 2014	<a href="#">Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2014 - 2016</a> (data di pubblicazione non disponibile)
Banca d'Italia	<a href="#">Regolamento in materia di pubblicità e trasparenza</a> 10 aprile 2014 (data di entrata in vigore)	(Pubblicazione non prevista dal regolamento)
IVASS	<a href="#">Regolamento in materia di pubblicità e trasparenza dei dati e delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'IVASS</a> 4 febbraio 2014	<a href="#">Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2014-2016</a> (data di pubblicazione non disponibile)
AEEGSI	<a href="#">Delibera 210/2014/A</a> , Regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni dell'Autorità 20 maggio 2014	<a href="#">Consultazione 409/2014/A</a> , Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (P.T.T.I) 2015-2017 (data di chiusura della consultazione: 30 settembre 2014)

#### 4.9. Conclusioni

Dall'analisi svolta si possono trarre alcune considerazioni sull'evoluzione delle attività di consultazione e delle misure di trasparenza delle Autorità indipendenti.

I regolamenti di disciplina dell'adozione degli atti e di disciplina dell'AIR e VIR da parte dell'IVASS e dell'AVCP rappresentano un ulteriore passo verso la formalizzazione delle procedure di partecipazione che da anni sono svolte dalle autorità indipendenti. Queste ultime hanno ormai quasi tutte emanato discipline che regolano la consultazione



pubblica dei soggetti interessati.

I dati sulle consultazioni pubbliche svolte nel 2013 dimostrano che, come negli anni precedenti, le autorità che regolano i servizi di pubblica utilità (l'AGCOM e l'AEEGSI) sono le più prolifiche per numero di documenti di consultazione pubblicati, ma questo si può spiegare con il cospicuo numero di atti di regolazione adottati nel corso dell'anno.

Riguardo alle metodologie utilizzate, la sperimentazione compiuta dall'AEEGSI per la revisione del metodo di *notice and comment* e la successiva riforma della consultazione nell'ambito della nuova disciplina sull'*accountability* e la trasparenza introduce la questione, molto dibattuta all'estero ma ancora poco discussa in Italia, della scarsa partecipazione alle decisioni da parte dei consumatori e dei piccoli operatori. Con le attività svolte in questo senso, l'AEEGSI e l'AGCOM hanno tentato di introdurre metodi di consultazione (*notice&comment* e uso dei social media) per risolvere i problemi della sottorappresentanza in fase di consultazione pubblica degli interessi diffusi (consumatori, piccole imprese, ecc.). Le iniziative, condotte nel 2013, non sono tuttavia state adeguatamente programmate e nessuna valutazione è stata resa disponibile per la verifica del loro impatto sull'effettiva partecipazione. In entrambi i casi le autorità hanno puntato a migliorare la diffusione e la chiarezza dei documenti di consultazione, ma è possibile che proprio il ricorso a questo tipo di intervento *a valle* della procedura di consultazione non abbia contribuito a raggiungere risultati particolarmente soddisfacenti. La riforma introdotta dall'AEEGSI nel 2014 unisce trasparenza e consultazione sotto la stessa strategia e interviene *a monte* del processo decisionale, estendendo la varietà dei metodi di consultazione che possono essere utilizzati e dando forte rilievo all'*empowerment* dei consumatori. L'iniziativa di riforma si allinea alle tendenze europee: il tema è difatti chiaramente affrontato dalla Commissione europea che, a seguito della *review* pubblicata nel 2012, ha arricchito i principi e gli standard fissati dalla COM(704) 2002 e ha formulato nel 2014 la prima bozza di linee guida per la consultazione degli *stakeholders*<sup>229</sup>.

Relativamente alla trasparenza, il 2013 è stato l'anno in cui le autorità hanno cominciato ad adottare i regolamenti di attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013 e i programmi triennali. Nonostante le leggi nazionali abbiano previsto anche la pubblicazione

---

229. Si fa qui riferimento alla bozza di linee guida per la consultazione dei soggetti interessati *Draft Stakeholder Consultation Guidelines 2014*, sottoposta a consultazione pubblica dal 30 giugno al 30 settembre 2014.

delle banche dati e dei metadati<sup>230</sup>, le autorità indipendenti hanno scelto di sottrarsi a tali vincoli limitandosi a disciplinare solo (e non in tutti i casi) il riutilizzo dei dati senza fare alcun riferimento alla loro pubblicazione in formato aperto. Dall'esame dei siti istituzionali emerge che, sebbene le autorità risultino formalmente adempienti al d. lgs. N. 33/2013, la trasparenza dei procedimenti di adozione degli stessi atti non è ancora sufficiente: risultano ancora poco accessibili gli elenchi completi degli atti adottati e i documenti ad essi correlati. La disaggregazione di questo tipo di informazioni comporta l'impossibilità di verificare la genesi e l'evoluzione di ciascun provvedimento, comprese le eventuali variazioni apportate nel corso dell'iter procedimentale con la consultazione e l'analisi di impatto.

Nel 2013 non è d'altronde stato assicurato in tutti i casi un adeguato livello di trasparenza delle procedure di consultazione, per cui molti difetti si rilevano ancora nella pubblicazione dei contributi pervenuti e negli esiti, soprattutto per il Garante privacy, nonché per l'AEEGSI e l'AGCOM. Tuttavia, è particolarmente rilevante il fatto che tale mancanza non influenza la cura che le due autorità per i servizi di pubblica utilità dedicano all'accessibilità della documentazione relativa all'iter del processo decisionale. È altrettanto rilevante che le autorità che regolano il settore finanziario e l'AVCP, nel 2013, abbiano invece reso pubblici in modo sistematico i risultati delle consultazioni pubbliche, ma non abbiano ancora dotato i propri siti web di strumenti adeguati per la ricerca degli atti di regolazione adottati e delle informazioni relative ai procedimenti di adozione di questi. Quindi, da una parte, AEEGSI e AGCOM danno l'opportunità di ricostruire i processi decisionali collegando le consultazioni pubbliche ai provvedimenti sui quali sono state svolte, ma non rendono sistematicamente pubblici gli esiti delle consultazioni, né fanno ricorso regolare a strumenti di programmazione. Dall'altra, l'AVCP, la COVIP, la CONSOB, l'IVASS e la Banca d'Italia prestano particolare attenzione alla trasparenza dei contributi (anche se garantiscono la riservatezza ai contributi dei partecipanti che lo richiedono), possiedono strumenti di programmazione, ma non consentono agli utenti dei loro siti di ricostruire con facilità i procedimenti di regolazione.

---

230. Si tratta delle disposizioni contenute nel d.l. n. 179/2012 (art. 9, c. 1) e nel d.lgs. n. 33/2013 (art. 7).

## Capitolo 5

### **I controlli: i giudici, il Parlamento e gli *oversight bodies***

di *Monica Cappelletti*

SOMMARIO: 5.1. Premessa - 5.2. Il controllo dei giudici - 5.3. Il controllo del Parlamento - 5.4. Il controllo degli *oversight bodies* - 5.5. Conclusioni

#### **5.1. Premessa**

In questo capitolo si esaminano le attività di controllo condotte nel 2013 sulle procedure e sugli strumenti di qualità della regolazione utilizzati dalle autorità indipendenti. È possibile individuare tre tipologie di controllo: quella giudiziale, condotta, cioè, da parte di giudici chiamati a verificare la correttezza dello svolgimento delle procedure AIR o di consultazione su un provvedimento regolatorio in corso di adozione; una seconda, di competenza del Parlamento; una terza, svolta da soggetti coinvolti nel procedimento di definizione della regolazione durante tale stesso iter oppure dopo la sua conclusione (i cd. *oversight bodies*).

#### **5.2. Il controllo dei giudici**

Il controllo dei giudici sulla corretta attuazione degli strumenti di analisi di impatto e di consultazione è una forma di valutazione tecnica e potenzialmente molto incisiva nella misura in cui il giudice ha il potere di annullare i provvedimenti viziati da un non corretto svolgimento delle procedure di analisi d'impatto o di consultazione.

Questo controllo si è sviluppato inizialmente negli ordinamenti con un'esperienza avanzata nell'ambito delle metodologie di *smart regulation*, come gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea. Si ricordi ad esempio che nel 2005, per la prima volta, la Corte d'appello del District of Columbia Circuit ha condannato la Securities and Exchange Commission (SEC) per la violazione delle disposizioni dell'*Administrative Procedural Act*, poiché non aveva giustificato, in

modo razionale, una proposta di modifica dell'*Investment Company Act* e, in particolare, aveva omesso di stimare i costi connessi all'intervento di regolazione<sup>231</sup>.

Nell'ordinamento europeo, poi, il caso più interessante è quello della cd. *sentenza Vodafone*<sup>232</sup>, nella quale la Corte di giustizia ha stabilito che, nonostante l'ampio potere discrezionale di cui dispone nell'esercizio delle proprie competenze, il legislatore europeo è sempre tenuto a basare le proprie scelte su criteri oggettivi e studi esaustivi, ricorrendo sia all'analisi d'impatto della regolazione sia alle procedure di consultazione.

In Italia, i giudici amministrativi sono stati chiamati più volte a verificare la correttezza delle procedure di consultazione e in qualche caso delle analisi d'impatto della regolazione svolte dalle autorità indipendenti italiane, richiamando anche specificamente la giurisprudenza europea<sup>233</sup>.

Con riferimento alle procedure di consultazione, il giudice italiano ne ha, fin dalle prime pronunce in materia<sup>234</sup>, sottolineato la centralità nel processo di regolazione delle AI quale necessario strumento di ausilio per il regolatore, avente un duplice scopo: consentire

---

231. Si veda la sentenza United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, Chamber of Commerce of the United States of America v. Securities and Exchange Commission, April 15, 2005. Per un maggiore approfondimento sul controllo dei giudici sulle procedure di qualità della regolazione delle agenzie federali statunitensi si vedano: F. Anderson, M. A. Chirba-Martin, E. D. Elliot, C. Farina, E. Gellhorn, J. D. Graham, C. Boyden Gray, J. Holmstead, R. M. Levin, L. Noah, K. Rhyne, J. Baert Wiener, *Regulatory improvement legislation: risk assessment, cost-benefit analysis, and judicial review*, in «Duke Environmental Law & Policy Forum», n. 11, 2000-2001, pp. 89-138; R.A. Benedict, *Judicial review of sec rules: managing. The costs of cost-benefit analysis*, in «Minnesota Law Review», n. 97, 2012, pp. 278-305.

232. Si veda la sentenza della Corte di Giustizia (grande sezione) dell'8 giugno 2010. Causa C-58/08. The Queen, su istanza di Vodafone Ltd e altri.

233. A titolo esemplificativo, nelle decisioni TAR Lazio, Sez. I, 10 ottobre 2012, nn. 8381 e 8382 e TAR Lazio, Sez. I, 7 dicembre 2012, n. 10265 è richiamata la sentenza europea sul caso Vodafone.

234. Si ricordino in particolare le decisioni del TAR Lazio, Sez. I, nn. 5522, 5523, 5524 del 2007 e del Consiglio di Stato n. 5026 del 2008 su tre ricorsi avverso un provvedimento regolatorio dell'ISVAP, nelle quali il giudice ha affermato che le procedure di consultazione devono essere aperte e trasparenti, finalizzate a consentire la conoscibilità della normativa in preparazione da parte dei destinatari, attraverso la pubblicazione dello schema del provvedimento e dei risultati dell'analisi relativa all'impatto della regolamentazione. Per un commento si veda M. Giorgio, *Le norme e i controlli del giudice e del Parlamento*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, op. cit., p. 87. Si veda, poi, anche la sentenza TAR Lazio, Sez. III ter, n. 1491/2009.

l'acquisizione degli elementi informativi per meglio determinare la misura di regolazione da adottare; garantire, a fronte della peculiare legittimazione istituzionale delle autorità, le indispensabili garanzie partecipative e, conseguentemente, ridurre quella sorta di deficit democratico che caratterizza le stesse AI. In questa prospettiva, meritano di essere richiamate le tre decisioni del 2012 del TAR Lazio<sup>235</sup> che, in continuità con l'interpretazione giurisprudenziale sul tema, hanno puntualizzato la natura e la funzione delle procedure di consultazione nel processo regolatorio delle autorità indipendenti. Il giudice ha evidenziato che uno schema di provvedimento sottoposto a consultazione pubblica ha come finalità quella di consentire ai diversi destinatari del provvedimento e ai soggetti coinvolti nella procedura (imprese del mercato, Autorità garante per la concorrenza e il mercato, Commissione europea) di esporre la propria posizione o di formulare le proprie osservazioni. Lo schema di provvedimento sottoposto a consultazione ha infatti natura di atto endoprocedimentale; conseguentemente non è impugnabile direttamente e i soggetti destinatari non possono vantare un legittimo affidamento nel caso in cui l'atto adottato sia diverso da quello iniziale<sup>236</sup>.

Per quanto concerne la verifica dell'utilizzo e della corretta redazione della relazione AIR, il giudice amministrativo ha condotto finora un controllo più limitato ed incidentale, rispetto a quello relativo alle procedure di consultazione. Al momento vi è un unico caso<sup>237</sup>, quello in cui un operatore telefonico è ricorso al TAR Lazio avverso un provvedimento dell'AGCOM, lamentando puntualmente la mancanza di AIR. Tuttavia, il giudice ha affermato che la necessità di condurre un'analisi d'impatto sussiste solo nei casi di adozione di un provvedimento di regolazione rientrante nella discrezionalità dell'autorità indipendente. In generale, poi, si è formata ormai una giurisprudenza costante che ritiene che la relazione AIR sia sostanzialmente un importante strumento utile per motivare

---

235. Trattasi delle decisioni TAR Lazio, Sez. I, nn. 8381, 8382 e 10265 del 2012, aventi ad oggetto tre ricorsi avverso la medesima delibera dell'AGCOM sull'identificazione dei servizi di terminazione di chiamate vocali su singole reti mobili, nella quale l'autorità aveva riconosciuto ad un operatore telefonico un'asimmetria tariffaria fino al luglio 2013, in contrasto con la disciplina europea e le osservazioni rese in sede di consultazione dall'organo comunitario.

236. Per un maggiore approfondimento sia consentito rinviare a M. Cappelletti, *La giurisprudenza amministrativa e le procedure di consultazione. Commento alle sentenze del Tar Lazio, Sez. I, nn. 8381, 8382 e 10265 del 2012*, nella Sezione Focus Giurisprudenza del sito [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), 2013.

237. Trattasi della sentenza TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 13198 del 2006 avverso il provvedimento dell'AGCOM che sopprimeva il servizio di informazione abbonati.

ulteriormente le scelte regolatorie adottate attraverso una serie di dati empirici e quantitativi, ma che l'eventuale mancanza della stessa non inficia la regolarità del procedimento di adozione. A tal fine, è utile richiamare la sentenza del Consiglio di Stato n. 2521 del 2012<sup>238</sup>, nella quale si puntualizza il valore della relazione AIR. Essa è un documento con valutazioni tecniche effettuate dall'AI e, per tale ragione, può essere sottoposta al sindacato del giudice amministrativo solo nel caso in cui vi sia un contrasto con il principio di ragionevolezza tecnica. Spetta pertanto alle parti interessate dimostrare la violazione di tale principio, non essendo sufficiente l'opinabilità del metodo e del procedimento seguito.

Anche nel 2013, le pronunce del giudice amministrativo confermano le linee interpretative precedenti, sia con riferimento alle procedure di consultazione pubblica che all'analisi d'impatto della regolazione. Su questo ultimo aspetto, il TAR Lombardia ha respinto la censura avanzata da un operatore del mercato energetico per carenza di istruttoria, di contraddittorio e mancata sottoposizione all'AIR di un atto regolatorio dell'AEEGSI<sup>239</sup>. Il ricorrente aveva impugnato alcune deliberazioni dell'autorità, con le quali era stata disposta la proroga dei criteri per la determinazione delle tariffe di rigassificazione fino a dicembre 2013 ed erano state approvate le proposte tariffarie per il servizio di rigassificazione fino a dicembre 2013, contestando in particolare le modifiche relativi ai parametri per la determinazione di dette tariffe. In questo caso, il giudice amministrativo, confermando la giurisprudenza precedente<sup>240</sup>, ha ribadito anzitutto che l'analisi d'impatto della regolazione deve essere svolta solo quando viene adottata una misura regolamentare, rientrante nella discrezionalità dell'autorità. Nella fattispecie, l'AEEGSI aveva dichiarato l'intenzione di sottoporre ad AIR non tutti gli aspetti della regolazione, ma solo quelli più rilevanti (come ad esempio i criteri di ripartizione delle quote di ricavo tra componente *capacity* e componente *commodity*; le modalità di conguaglio di consumi e perdite dei terminali di GNL). È da annotare, però che, sebbene il giudice non accolga la censura di mancata sottoposizione ad AIR, lo stesso sottolinea come il ricorrente abbia contestato esclusivamente la mancanza dell'AIR, mentre

---

238. Il Consiglio di Stato era stato adito in appello con quattro diversi ricorsi avverso alcune deliberazioni dell'AEEGSI relative alle modalità di determinazione delle tariffe nel settore della distribuzione del gas.

239. Si veda la sentenza TAR Lombardia, Sez. III, 19 settembre 2013, n. 2186.

240. In tal senso si veda TAR Lazio, Sez. III ter, 27 novembre 2006, n. 13198, la decisione *supra* richiamata nel cui ricorso si lamentava la mancata sottoposizione ad AIR del provvedimento di regolazione dell'AGCOM.

avrebbe potuto contestare la scelta dell'autorità di limitare tali analisi agli aspetti più rilevanti indicati nel documento di consultazione.

In materia di procedure di consultazione, invece, vi sono state cinque pronunce. Sempre il TAR Lombardia, con quattro sentenze gemelle<sup>241</sup>, accogliendo il ricorso di una società del settore elettrico, ha dichiarato, ancora una volta, confermando la giurisprudenza degli anni precedenti, la necessità per le autorità indipendenti di assicurare effettive garanzie partecipative, posto che le AI sono collocate al di fuori della tradizionale ripartizione dei poteri e il procedimento di consultazione è uno strumento in grado di garantire la partecipazione dei destinatari. Il giudice amministrativo ha, poi, ricordato come la consultazione preventiva sia essenziale per arricchire la base conoscitiva dell'attività di regolazione. Il processo di consultazione è, infatti, teso a raccogliere il contributo informativo e valutativo dei soggetti interessati attraverso audizioni e meccanismi di *notice and comment*<sup>242</sup>. In tal senso, l'attività regolatoria posta in essere senza contraddittorio con i soggetti interessati, ovvero senza il rispetto delle forme di partecipazione per l'acquisizione degli interessi da ponderare, è viziata.

Anche il Consiglio di Stato è intervenuto sulla consultazione nel corso del 2013. Nello specifico, esso ha respinto il ricorso di una società radiotelevisiva avverso una delibera dell'AGCOM, che aveva impugnato per violazione dell'obbligo di motivazione, difetto di istruttoria e insufficiente considerazione del contributo della stessa ricorrente in sede di consultazione pubblica. Nel caso di specie, il provvedimento impugnato aveva un apposito paragrafo sulla valutazione dei risultati della stessa consultazione che dava conto innanzitutto delle problematiche emerse nel corso di redazione del provvedimento. In secondo luogo, esponeva le ragioni di una serie di soluzioni preferite, alcune delle quali individuate proprio a seguito della valutazione delle osservazioni raccolte nel corso della consultazione pubblica. A parere del giudice, in tal modo l'autorità aveva soddisfatto pienamente l'onere motivazionale del provvedimento.

In linea generale, alla luce delle pronunce del 2013, sembra potersi

---

241. Si vedano le sentenze TAR Lombardia, Sez. III, 17 ottobre 2013, nn. 2310, 2311, 2312 e 2313. Trattasi di ricorsi avverso la deliberazione dell'AEEGSI, con cui era stato modificato il metodo di calcolo del corrispettivo riconosciuto ai produttori di energia che rendono disponibile la capacità produttiva dei loro impianti per assicurare elettricità anche nei giorni in cui vi è il rischio che la domanda di energia superi l'offerta.

242. In tal senso si vedano anche le decisioni del Consiglio Stato, n. 5105/2002, n. 2007/2006, n. 1215/2010.

affermare che i giudici amministrativi siano ormai concordi nel ritenere la necessità di espletamento delle procedure di consultazione, vista la loro rilevanza in termini di garanzie partecipative al procedimento regolatorio; mentre sembra essere ancora limitato e, in qualche modo, incidentale il controllo sull'analisi d'impatto. Sulla possibilità, però, di contestare le risultanze della relazione AIR, questa sembra essere al momento un'ipotesi piuttosto complessa, atteso che, come si è visto, il giudice ha indicato la necessità per le parti di dedurre in giudizio l'esistenza di specifiche figure sintomatiche dell'eccesso di potere per dimostrare il contrasto con il principio di ragionevolezza<sup>243</sup>.

Oltre al controllo in sede giurisdizionale sulle procedure di consultazione e di analisi di impatto della regolazione condotte dalle AI, il Consiglio di Stato, come è noto, esprime pareri anche sugli atti normativi del Governo. Ai sensi dell'art. 14 della l. n. 246/2005, i provvedimenti di regolazione approvati dal Consiglio dei ministri devono essere corredati di apposita AIR e, conseguentemente, il giudice amministrativo in sede consultiva potrebbe valutare tali relazioni. Sebbene l'utilizzo di tali strumenti da parte del governo non sia ancora diffuso e radicato, rispetto ad alcune autorità indipendenti, questa attività consultiva costituisce un'ulteriore forma di controllo, soprattutto nei casi di pareri sospensivi e non definitivi, dalla quale potrebbero emergere interessanti interpretazioni sugli strumenti di qualità della regolazione.

Dopo la proficua stagione dei pareri del Consiglio di Stato sui codici di settore<sup>244</sup> e sugli schemi di regolamento della disciplina dell'analisi e della verifica d'impatto<sup>245</sup>, che hanno influenzato l'interpretazione giurisprudenziale degli strumenti di *smart regulation*<sup>246</sup>, in pochissimi casi, qualora il provvedimento fosse stato corredato di relazione AIR, il giudice amministrativo ha richiamato nei propri pareri i contenuti di questa relazione, limitandosi ad evidenziarne la presenza o assenza. Sembra, infatti, che il Consiglio di Stato consideri l'AIR quale mero passaggio procedurale, la cui mancanza o incompletezza non inficia

---

243. Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2521/2012.

244. Tra i diversi pareri sui codici di settore si ricordi il parere n. 11602 del 2004 sul Codice del consumo.

245. Si ricordino i pareri del 27 marzo 2006, dell'8 maggio 2006, dell'11 febbraio 2008 e del 21 aprile 2008 sullo schema di regolamento della disciplina AIR e il parere n. sez. 3195 del 22 settembre 2008 sulla disciplina.

246. Si veda, tra gli ultimi, il parere n. 2024 del 2007 sul *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*, che in modo articolato ricostruisce la definizione di semplificazione, le diverse politiche attuate (sia a livello europeo, nazionale e regionale).



l'iter di approvazione di un atto normativo del Governo.

Anche nel 2013, nella maggioranza degli atti sottoposti a parere, il Consiglio di Stato si è limitato ad evidenziare la presenza della relazione AIR a corredo dei provvedimenti esaminati. Ma in tre pareri sembra avviarsi una possibile diversa lettura della necessità di tale relazione. Infatti, sebbene continui ad affermare che la mancata relazione AIR non configuri un vizio di forma, il giudice amministrativo sottolinea però come il documento di analisi d'impatto, qualora fosse stato allegato, avrebbe potuto costituire un più ampio ed approfondito strumento di supporto analitico esplicativo del provvedimento normativo<sup>247</sup>. Il Consiglio di Stato ha comunque ribadito pro futuro l'obbligo per le amministrazioni di adeguarsi alle prescrizioni sull'AIR e sull'analisi tecnico-normativa<sup>248</sup>.

### 5.3. Il controllo del Parlamento

L'attività di controllo svolta dal Parlamento sull'utilizzo degli strumenti di qualità della regolazione da parte delle autorità indipendenti assume sicuramente una connotazione più politica rispetto a quella tecnica condotta dai giudici. Il controllo parlamentare nei confronti delle AI è infatti diretto all'acquisizione di informazioni sull'attività del regolatore autonomo. Si ricordi, al riguardo, come il c. 2 dell'art. 12 della l. n. 229/2003 prevede l'invio delle relazioni AIR realizzate dalle autorità indipendenti all'organo legislativo. In questa prospettiva, l'attività di verifica del Parlamento ha lo scopo di monitorare le azioni poste in essere in materia di qualità della regolazione dalle AI e di acquisire informazioni in merito.

Secondo le disposizioni legislative richiamate, questo controllo dovrebbe svolgersi in modo diretto sulle relazioni AIR inviate dalle autorità indipendenti alle rispettive Commissioni parlamentari competenti per materia, sulle quali tali Commissioni potrebbero avviare un dibattito, svolgere apposite audizioni dei rappresentanti delle autorità, ma anche di altri *stakeholders*, al fine di delineare, in un rapporto dialogico e collaborativo con le stesse AI, i punti di forza e di debolezza delle procedure di consultazione e di analisi d'impatto, nonché i possibili miglioramenti da apportare a tali procedimenti. Di

---

247. Si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 9 maggio 2013, parere n. sez. 2504/2013.

248. Si vedano le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 25 luglio 6 settembre 2013, parere n. 3850/2013 e del 26 settembre 2013, parere n. 4230/2013.

fatto, però, non sembra che finora sia stato svolto tale controllo diretto.

Tuttavia, si stanno sviluppando le premesse per un controllo parlamentare sugli strumenti di qualità della regolazione delle autorità indipendenti, sempre di tipo informativo. Nella relazione annuale sull'attività svolta che, come noto, devono inviare al Parlamento, alcune delle AI, di recente, hanno iniziato ad introdurre parti riguardanti la disamina delle procedure e degli strumenti utilizzati a supporto dell'attività di regolazione.

Al riguardo, dalle relazioni presentate nel 2013, è emerso che quello più diffuso, tra gli strumenti di *smart regulation*, è la consultazione pubblica<sup>249</sup>. A fronte delle informazioni fornite dalle AI, le Commissioni parlamentari competenti per materia non hanno però avviato un dibattito puntuale sulle procedure e tecniche di qualità della regolazione utilizzate, limitandosi nei casi di audizione dei componenti delle autorità alla richiesta di maggiori informazioni sulla loro attività di regolazione o di mercato nel complesso, senza preciso riferimento alle consultazioni o all'AIIR.

Oltre alle Commissioni parlamentari competenti per materia nei due rami del Parlamento, anche la Commissione bicamerale per la semplificazione potrebbe esercitare una forma di verifica dell'attività posta in essere dalle AI in materia di qualità della regolazione. Tale commissione, originariamente istituita nell'ambito del cd. *taglia-leggi* (art. 14, cc. 19 e ss., l. n. 246/2005), dovrebbe svolgere un'attività consultiva in relazione alla politica di *smart regulation*. Negli anni, l'attività principale della bicamerale è stata quella relativa alla funzione consultiva sugli atti del Governo. Nel 2013, tuttavia, è stata avviata un'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa, nella quale la Commissione ha svolto audizioni di diversi esponenti del Governo ed esperti in materia. In tale occasione, essa ha richiesto anche indicazioni in merito al miglioramento della qualità della legislazione, inclusa l'AIIR<sup>250</sup>. Solo nell'ultima parte dell'indagine (a partire da febbraio 2014), la Commissione ha ascoltato anche gli esponenti delle autorità indipendenti<sup>251</sup> circa l'esperienza

---

249. Si rinvia a M. Cappelletti, *Le relazioni annuali delle Autorità indipendenti italiane e gli strumenti di qualità della regolazione*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 4/IV, 2013, pp. 13-19.

250. Si vedano in particolare le audizioni del Segretario di Stato alla Presidenza del consiglio dei ministri *pro tempore*, Filippo Patroni Griffi, del capo dipartimento affari giuridici legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri *pro tempore*, Carlo Deodato del 4 dicembre 2013.

251. Nello specifico sono stati ascoltati i rappresentanti di Banca d'Italia, AEEG, AGCOM, CONSOB e AGCM.

maturata nell'applicazione della metodologia AIR, della consultazione e della semplificazione amministrativa<sup>252</sup>.

In linea generale, pertanto, il controllo esercitato dal Parlamento, sia quello svolto delle singole Commissioni competenti per materia in relazione alle diverse autorità indipendenti, sia della Commissione bicamerale, sembra avere una portata limitata, che si sofferma sui caratteri generali dell'applicazione degli strumenti di qualità della regolazione, senza soffermarsi nello specifico sulle singole analisi di impatto, come invece previsto dalla l. n. 229/2003. Certamente negli ultimi mesi sembra delinearci un atteggiamento di maggiore interesse verso tali tematiche, che, qualora continuasse, potrebbe dar luogo ad un proficuo rapporto di scambio tra l'organo legislativo e le AI sui temi di *smart regulation*.

#### 5.4. Il controllo degli *oversight bodies*

Ci sono altri soggetti istituzionali che svolgono un ruolo fondamentale di controllo del ricorso agli strumenti di qualità della regolazione: gli *oversight bodies*. Dare una definizione univoca di tali strutture è molto complesso, vista la frammentazione e la molteplicità delle possibili declinazioni di tali organismi<sup>253</sup>.

In senso lato, possono farsi rientrare in questa categoria quelle strutture che svolgono una qualche forma di attività di verifica sulla corretta applicazione delle metodologie di qualità della regolazione. Tali strutture possono essere interne alla stessa organizzazione ed avere il compito di sovrintendere alla comune applicazione degli strumenti di qualità della regolazione. In questo senso, gli uffici che svolgono questi compiti sono diversi da quelli incaricati delle AIR e devono, tra l'altro, controllare la corrispondenza di queste con le linee guida e le metodologie adottate. Un esempio è fornito dall'Unità strategia e studi pre-regolatori (SSP) dell'AEEGSI, che, a seguito del riordino organizzativo del 2013, svolge funzioni di definizione e di aggiornamento della metodologia AIR, nonché cura l'applicazione di tale analisi in collaborazione con le singole direzioni interessate

---

252. Si veda la relazione finale della Commissione per la semplificazione relativa all'indagine conoscitiva presentata il 31 marzo 2014, disponibile al link: [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/shadow\\_mostra/file\\_pdfs/000/023/949/DOCUMENTO\\_CONCLUSIVO\\_31\\_03\\_2014.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/shadow_mostra/file_pdfs/000/023/949/DOCUMENTO_CONCLUSIVO_31_03_2014.pdf).

253. Per una ricostruzione dettagliata al riguardo si veda M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli oversight bodies*, op. cit., p. 1057.

dell'autorità<sup>254</sup>.

Una ulteriore forma di controllo, sebbene inevitabilmente più blanda e parziale, potrebbe essere rappresentata dall'attività svolta dal Dipartimento per gli affari giuridici legislativi (DAGL) della Presidenza del consiglio dei ministri. Come è noto, il DAGL svolge funzioni di *oversight body* per le AIR<sup>255</sup> realizzate dalle amministrazioni statali; può infatti verificare l'adeguatezza e la completezza delle AIR, può richiedere eventuali integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti e, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, esprime valutazioni sulla relazione AIR redatta su una proposta di atto normativo (art. 7, dPCM. n. 170/2008). Il DAGL non svolge, al contrario, alcuna funzione di verifica della qualità delle analisi di impatto svolte dalle AI, anche a motivo del carattere di indipendenza di queste ultime. Ciononostante, è interessante constatare che tra le funzioni del DAGL vi è quella di redigere una relazione annuale al Parlamento sull'attuazione dell'analisi d'impatto della regolazione. Proprio in tale occasione, da diversi anni, il dipartimento si sofferma specificamente, oltre che sull'attività governativa in materia, anche sulle esperienze realizzate e in corso delle autorità indipendenti. Al riguardo è utile sottolineare come nella relazione presentata nel 2013, riferita alle attività svolte nel 2012<sup>256</sup>, il DAGL rimarchi anzitutto la positiva formalizzazione delle procedure di consultazione da parte delle AI, nonché la definizione di alcuni piani di riduzione degli oneri amministrativi, per poi passare all'analisi puntuale delle esperienze delle singole AI in materia di strumenti di qualità della regolazione, in termini di AIR espletate, di sperimentazione di VIR e di realizzazione di procedure consultive.

L'attenzione posta dal DAGL alle iniziative realizzate dalle autorità indipendenti può, dunque, essere interpretata non solo come una forma di diffusione delle informazioni e delle esperienze delle autorità in questo campo, ma anche come uno strumento indiretto di monitoraggio delle attività svolte che può alimentare un più ampio dibattito ed una maggiore conoscenza sulle stesse.

---

254. Si veda A. Flori, *L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico*, op. cit., p. 16.

255. Un'attività di verifica simile è svolta dal DAGL con riferimento alle VIR disciplinate dal d.P.C.M. n. 212/2009.

256. Si veda Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (anno 2012)*, luglio 2013. Per un maggiore approfondimento critico si veda I. Grella, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) per l'anno 2012*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 2/V, 2014, pp. 11-14.

## 5.5. Conclusioni

Dopo aver esaminato le diverse forme di controllo sulla corretta applicazione delle procedure e degli strumenti della qualità della regolazione utilizzati dalle autorità indipendenti nel nostro Paese è possibile trarre alcune considerazioni generali su come tali attività si siano sviluppate finora.

Il primo elemento da evidenziare concerne l'oggetto del controllo espletato dai diversi soggetti individuati. Nel 2013 i giudici amministrativi sono stati chiamati a valutare principalmente la correttezza delle procedure di consultazione. In questi casi, i giudici hanno sostanzialmente confermato l'interpretazione, ormai costante, relativamente a tale strumento, ovvero che la consultazione è uno strumento di ausilio del regolatore per acquisire informazioni e garantire la partecipazione dei destinatari, ma al contempo il documento posto in consultazione ha carattere endoprocedimentale e non è direttamente impugnabile.

Anche con riferimento al controllo condotto dal Parlamento e dal DAGL, emerge come, sia in sede di relazione annuale delle AI al Parlamento sia nell'ambito della relazione sullo stato di applicazione dell'AIR curata dal DAGL, si dia enfasi alle procedure di consultazione condotte dalle autorità indipendenti.

La conferma della rilevanza delle consultazioni<sup>257</sup>, se da un lato dimostra come ormai tali procedure abbiano raggiunto, nelle autorità indipendenti un'ampia diffusione e raffinatezza di utilizzo, dall'altro potrebbe essere sintomo di una minore attenzione all'applicazione dell'analisi d'impatto.

Un altro elemento da rilevare è relativo alla tipologia di controllo e ai risultati di questo. Sinora, l'unica forma di controllo che potrebbe influire direttamente sulle procedure di consultazione e di analisi di impatto è quella esercitata dal giudice amministrativo, che, come è noto, può annullare o meno il provvedimento impugnato qualora viziato. In questi anni, però, se da un lato, si è consolidato un orientamento giurisprudenziale sulle garanzie di partecipazione nei procedimenti di regolazione tramite la consultazione pubblica; dall'altro, lo stesso giudice ha preferito non entrare nel merito delle relazioni AIR impuginate, ritenendo che queste appartengano alla discrezionalità tecnica delle autorità indipendenti. Ciò sembra aver provocato due effetti diversi. Un primo effetto relativo ad un miglioramento, o

---

257. Al riguardo si veda per un'analisi approfondita sul tema al Cap. 4 di questo *Annuario*.

quantomeno, ad un utilizzo maggiore delle consultazioni da parte delle AI. Un secondo, invece, relativo alle procedure di analisi di impatto della regolazione: l'atteggiamento di *self restraint* del giudice amministrativo, seguito finora, non ha incentivato o ulteriormente spinto le autorità ad adottare o migliorare queste procedure, lasciando tali decisioni alla mera sensibilità istituzionale dei singoli regolatori indipendenti. Pur senza sindacare nel merito dei singoli aspetti, che potrebbero rientrare nella discrezionalità tecnica, un intervento maggiore del giudice amministrativo (sull'espletamento o meno dell'AIR oppure sulle ragioni del mancato svolgimento della stessa) contribuirebbe positivamente all'affermazione della imprescindibilità di tali analisi per l'adozione di un provvedimento di regolazione e, conseguentemente, potrebbe indurre le AI ad un utilizzo costante e sistematico di questo strumento.

Rispetto al controllo giudiziale, il controllo del Parlamento ha assunto, invece, carattere meramente informativo, essendo teso all'acquisizione delle informazioni circa l'applicazione delle procedure di *smart regulation*. A maggior ragione, anche l'attività svolta dal DAGL nei confronti delle AI si è limitata, inevitabilmente, a diffondere informazioni sulle attività svolte in tema di analisi di impatto e, più in generale, di strumenti di qualità della regolazione.

Il controllo parlamentare, seppur legislativamente previsto (l. n. 229/2003), risulta poi essere piuttosto frammentario ed eventuale. Tale controllo, qualora efficacemente espletato, contribuirebbe indirettamente al miglioramento delle tecniche di qualità della regolazione: anzitutto, in un'ottica di collaborazione e di scambio tra le autorità indipendenti e il Parlamento, in sede di verifica dell'attività svolta si potrebbero formulare proposte di modifica o di miglioramento di alcuni aspetti relativi agli strumenti di consultazione e di AIR; in secondo luogo, poi, l'esperienza delle AI potrebbe costituire un valido supporto in termini di conoscenza delle procedure di consultazione e di analisi di impatto anche per lo sviluppo o il potenziamento delle attività statali similari.

# Capitolo 6

## I top reformers

di Francesco Sarpi

SOMMARIO: 6.1. Perché e come individuare le autorità più innovatrici - 6.2. I top reformers - 6.3. I possibili motivi delle riforme

### 6.1. Perché e come individuare le autorità più innovatrici

Nei precedenti capitoli sono state descritte le principali novità avvenute nel corso del 2013, analizzando i punti di forza e di debolezza delle esperienze sinora realizzate. Sulla base di tali informazioni, questo capitolo, che si focalizza sulle AI, mette in evidenza le amministrazioni che hanno realizzato (o quantomeno avviato) le iniziative di riforma più innovative e che si segnalano, quindi, come le più dinamiche del 2013.

I motivi per cui si ritiene utile identificare i “top reformers del 2013” sono essenzialmente due: a) aiutare a diffondere la conoscenza delle innovazioni tra le diverse amministrazioni, incentivando l’adozione, se non ancora di buone pratiche, quantomeno di buone idee; b) promuovere una “gara al rialzo” tra le diverse autorità, contribuendo a fornire una maggiore visibilità alle riforme introdotte.

Oggetto di questa analisi sono gli strumenti di qualità delle regole e non i contenuti dei provvedimenti di regolazione; di conseguenza, non si tiene conto dei casi in cui, sebbene le decisioni adottate possano considerarsi innovative per la disciplina di determinati settori, i processi decisionali sottostanti sono quelli tradizionali. Più precisamente, i top reformers sono individuati limitatamente agli strumenti di qualità della regolazione che sono attualmente utilizzati (almeno in parte) dalle autorità indipendenti italiane: AIR, valutazione *ex post* (e, in particolare, MOA) e consultazione.

Inoltre, ai fini dell’individuazione delle amministrazioni più innovatrici le riforme sono considerate in termini relativi, per cui un’autorità è selezionata non in quanto ha prodotto, ad esempio,

analisi di impatto in assoluto migliori di quelle elaborate da altre autorità, ma perché nel 2013 ha introdotto novità che segnano una discontinuità rispetto alla propria precedente esperienza o a quella delle altre AI.

Coerentemente con l'approccio seguito nell'*Annuario*, non sono segnalate le buone pratiche acquisite nel corso del tempo, ma solo le innovazioni introdotte nel corso del 2013. Così, ad esempio, non sono riportate le esperienze certamente positive – ma non riconducibili in modo specifico al 2013 – rappresentate da AEEGSI e, più recentemente ed in misura minore, da AGCOM in merito alla trasparenza dell'iter di approvazione dei provvedimenti generali: come documentato da Carolina Raiola nel Cap. 4, infatti, queste autorità si segnalano per la possibilità di ricostruire, attraverso i propri siti web, l'iter di approvazione degli atti di regolazione, riportando, per ciascun provvedimento, il riepilogo di tutti i documenti ad esso collegati (delibere di avvio, documenti di consultazione, osservazioni pervenute ed eventuali relazioni AIR).

Allo stesso tempo, le innovazioni segnalate sono solo quelle che si sono già tradotte in esperienze operative delle Autorità: le pur rilevanti novità di tipo normativo descritte nei capitoli precedenti – e, segnatamente, i nuovi regolamenti sull'adozione di atti generali adottati dall'AVCP (ora, come noto, incorporata nell'ANAC) e dall'IVASS – non sono, quindi, considerate di per sé delle innovazioni, sebbene costituiscano una premessa significativa per lo sviluppo dell'AIR e della consultazione in due settori particolarmente rilevanti.

Dopo aver individuato le autorità più innovatrici, si discuteranno brevemente le possibili motivazioni che possono spiegare l'adozione di riforme della qualità della regolazione all'interno di queste amministrazioni.

## 6.2. I top reformers

### *Analisi di impatto della regolazione*

In tema di AIR, come documentato da Siriana Salvi nel Cap. 2 di questo *Annuario*, le Autorità che si segnalano per le attività svolte nel corso del 2013 sono quelle tradizionalmente più “allenate” all'uso dell'analisi di impatto: l'AEEGSI, la Banca d'Italia e la CONSOB.

La prima ha concluso, in relazione a tre provvedimenti di disciplina



del mercato del gas naturale, altrettante AIR che erano state tuttavia già avviate nel 2011 o nel 2012. L'unica AIR avviata ex novo nel 2013 è quella relativa alla riforma delle tariffe per i servizi di rete e di misura dell'energia elettrica e delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali di sistema per le utenze domestiche in bassa tensione. L'AEAGSI sembra, quindi, mostrare di recente un minore impegno nell'AIR, tanto che, a differenza di quanto avvenuto in passato, non ha avviato l'analisi in relazione ad un procedimento molto significativo quale quello sulla determinazione delle tariffe e la qualità del servizio di trasporto del gas naturale per il nuovo periodo di regolazione. Sebbene la selettività degli interventi da sottoporre ad AIR, da sempre principio guida della programmazione dell'autorità, sia del tutto condivisibile, pare ormai rilevarsi una parziale regressione nel ricorso all'analisi *ex ante* a fronte di una maggiore attenzione verso nuove forme di coinvolgimento degli *stakeholders* ed alla semplificazione delle procedure (cfr. par. 6.3)

La Banca d'Italia si conferma, invece, come una delle autorità in grado di assicurare un impegno costante nello svolgimento dell'AIR e di garantirne un livello qualitativo elevato. Nel corso del 2013, sebbene non abbia introdotto novità di rilievo, la Banca ha pubblicato il maggior numero di AIR (sei) tra tutte le autorità indipendenti ed ha proseguito l'estensione di tale strumento ai provvedimenti in materia di segnalazioni, che si caratterizzano per la valutazione degli obblighi di natura informativa introdotti o modificati a carico dei soggetti regolati e, dunque, rappresentano esempi di integrazione nell'analisi *ex ante* degli aspetti tipici della misurazione degli oneri amministrativi.

Una situazione simile caratterizza anche l'unica AIR pubblicata dalla CONSOB, relativa ad un provvedimento di disciplina del cd. *crowdfunding*: in tal caso, tuttavia, come si dirà a breve, la valutazione interessa anche altri profili oltre a quello della misurazione degli oneri amministrativi e, in particolare, la valutazione *ex post*. Al tempo stesso, va sottolineato che l'ufficio AIR dell'autorità ha utilizzato la logica dell'analisi di impatto anche nell'ambito dell'istruttoria di un provvedimento<sup>258</sup> non sottoposto formalmente ad AIR, fornendo un esempio di come sia possibile generare, all'interno della stessa amministrazione, esternalità positive nel ricorso a strumenti di qualità della regolazione. In generale, se da una parte la CONSOB si conferma come un'autorità che svolge un numero molto limitato di analisi di

---

258. Cfr. al riguardo l'analisi svolta a supporto della definizione del nuovo regolamento sul procedimento sanzionatorio della CONSOB, ai sensi dell'art. 24 della l. n. 262/2005 e successive modificazioni.

impatto – anche in questo caso, probabilmente non solo a motivo della forte selettività – dall'altra essa si caratterizza per soluzioni spesso innovative, per quanto poco pubblicizzate.

Tuttavia, è l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni che si segnala per la novità più significativa in materia di AIR. L'AGCOM ha svolto, infatti, nel corso del 2013 un'analisi d'impatto nell'ambito della regolazione dei servizi postali che, pur non essendo caratterizzata da particolari innovazioni metodologiche (e, anzi, come sottolineato da Siriana Salvi, priva di alcune caratteristiche tipiche delle AIR svolte da altre autorità), rappresenta un esempio di estensione ad un nuovo settore di una valutazione che vada oltre le mere analisi di tipo concorrenziale che generalmente sono realizzate dall'AGCOM. In particolare, l'autorità ha seguito, almeno in relazione ad alcuni passaggi, la logica tipica dell'AIR, comparando gli effetti delle misure di *pricing* contenute nel provvedimento con l'opzione zero, individuando i destinatari diretti e indiretti dell'intervento e presentando gli impatti in modo differenziato per le diverse tipologie di destinatari. È ancora assente, invece, una valutazione comparata di opzioni alternative.

Sebbene non una *best practice* in senso assoluto, dunque, quest'AIR sembra testimoniare un rinnovato interesse dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nell'analisi preventiva dell'impatto della regolazione, la cui consistenza andrà verificata nel tempo.

#### *Misurazione degli oneri e valutazione ex post*

Tradizionalmente le autorità indipendenti italiane non hanno introdotto politiche e strumenti per la valutazione sistematica o il miglioramento della regolazione in vigore, salvo episodiche attività di semplificazione. Negli ultimi anni la consapevolezza circa l'opportunità di adottare un approccio ciclico alla qualità delle regole (che, come ripetutamente suggerito anche da istituzioni internazionali come l'OCSE, accompagni tutte le fasi di ideazione, attuazione, valutazione e revisione di una norma) è tuttavia aumentata, come dimostrano, tra l'altro, i regolamenti sull'AIR adottati da diverse autorità che prevedono esplicitamente anche una valutazione *ex post*. Inoltre, sono sempre più frequenti iniziative volte a stimare e ridurre una particolare categoria di costi della regolazione vigente, i cd. *oneri amministrativi*, ovvero i costi determinati dall'obbligo di raccogliere, elaborare e trasmettere informazioni. A tale riguardo, sebbene la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi sia oramai da tempo utilizzata dal governo italiano (così come dalla maggior parte dei paesi europei), essa rappresenta una novità relativamente recente

per le autorità indipendenti, per le quali vige da alcuni anni uno specifico obbligo normativo in materia<sup>259</sup>. Nonostante la MOA non sia una vera e propria valutazione degli impatti prodotti dalla regolazione (e, in particolare, della sua efficacia), essa può essere considerata uno strumento di conoscenza parziale quantomeno di alcuni costi generati dalle scelte delle autorità e tradizionalmente ignorati o, comunque, sottovalutati. Inoltre, essa può essere utilizzata anche *ex ante* per prevedere, nell'ambito di un'AIR, i possibili oneri amministrativi associati ad un nuovo intervento normativo.

Nel corso del 2013 due autorità si sono distinte per le iniziative di misurazione e riduzione degli oneri: l'AEEGSI e la CONSOB.

Nel Cap. 3 di questo *Annuario* sono descritte ed analizzate le semplificazioni adottate dall'Autorità per l'energia, che a marzo del 2013 ha sottoposto a consultazione le *Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas* contenenti la metodologia da seguire per la MOA. Le semplificazioni sono state il frutto di un'attività di ricognizione che ha portato all'identificazione di 107 richieste di informazioni a carico dei soggetti regolati e alla successiva individuazione degli adempimenti ritenuti superflui. L'AEEGSI ha stimato i costi associati a questi adempimenti attraverso il metodo dei costi standard (utilizzato, sebbene con diversi adattamenti, in pressoché tutti i paesi che svolgono la MOA) ed ha fornito una stima monetaria dei risparmi attesi dalle semplificazioni adottate.

Mariangela Benedetti illustra anche l'esperienza condotta dalla CONSOB che, ad inizio del 2013, ha adottato e pubblicato un *Piano di riduzione degli oneri amministrativi*. Anche questa Autorità ha realizzato una mappatura degli obblighi di tipo informativo imposti ai soggetti regolati, individuando oltre 451.000 segnalazioni che questi ultimi devono inviare ogni anno alla Commissione. Come per l'AEEGSI, quest'attività di ricognizione ha consentito di individuare adempimenti inutili (o inutilmente complessi) che la CONSOB ha iniziato a semplificare. Tuttavia, quella effettuata dalla CONSOB non è una mappatura selettiva, relativa solo a determinate norme (come nel caso dell'AEEGSI), ma è riferita a tutti gli obblighi informativi imposti dall'autorità ai soggetti regolati (la cd. *baseline*); ciò ha consentito di realizzare una banca dati dell'insieme dei flussi informativi generati dagli adempimenti dettati dalla CONSOB che, se costantemente aggiornata, potrà essere di supporto per le future attività di

---

259. Art. 6 del d.l. n. 70/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 106/2011.

semplificazione.

Entrambe le autorità, dunque, hanno realizzato considerevoli passi avanti nella MOA e nelle conseguenti attività di semplificazione che, in particolare per l'Autorità per l'energia, sembrano rivestire di recente un ruolo prevalente rispetto agli altri strumenti utilizzati negli anni passati. Al tempo stesso, ciò che accomuna le esperienze della CONSOB e dell'AEEGSI è anche l'insufficiente trasparenza delle attività poste in essere: sia le ipotesi alla base delle stime dei risparmi attesi dalle semplificazioni introdotte dall'Autorità dell'energia, sia la banca dati degli adempimenti di tipo informativo prodotta dalla CONSOB non sono ancora pubbliche.

La CONSOB si è distinta nel corso del 2013 per una ulteriore iniziativa particolarmente innovativa, legata alla emanazione del *Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line (cd. crowdfunding)*. Non solo l'autorità ha pubblicato un elenco degli oneri informativi introdotti dal regolamento per i diversi destinatari, ma, come illustrato nel Cap. 2, ha costruito, all'interno della relazione AIR associata al provvedimento, un sistema di valutazione e monitoraggio che, sebbene certamente migliorabile, è basato su specifiche domande valutative e su indicatori che serviranno «per la valutazione *ex post* dei benefici e dei costi della regolamentazione». Si tratta di un primo esempio significativo di utilizzo congiunto di diversi strumenti di qualità della regolazione in un'ottica di valutazione permanente degli effetti di un provvedimento e, in quanto tale, da seguire con particolare attenzione.

Complessivamente, dunque, quanto alle attività di MOA e valutazione *ex post*, CONSOB è da ritenersi l'autorità che ha introdotto riforme più innovative e con un rilevante impatto potenziale per gli anni a venire.

### *Consultazioni*

Come noto, le autorità indipendenti italiane rappresentano, in media, dei punti di riferimento nell'ambito delle politiche di consultazione: in quest'ambito, le regole di cui si sono dotate, gli strumenti che utilizzano ed il grado di trasparenza che garantiscono sono generalmente di gran lunga migliori rispetto a quelli delle altre amministrazioni pubbliche del paese.

Ciò non toglie che gli attuali sistemi di partecipazione delle AI siano comunque migliorabili, soprattutto sotto il profilo della capacità

di coinvolgimento di soggetti (ed interessi) meno strutturati e, tipicamente, più *deboli*, con particolare riferimento agli utenti finali. Proprio in tal senso, nel corso del 2013 sono state realizzate due sperimentazioni da parte dell'Autorità dell'energia e di quella delle comunicazioni. Come puntualmente riportato da Carolina Raiola nel Cap. 4, con la "iniziativa sperimentale di notice & comment" condotta tra fine 2012 e inizio 2014 l'AEEGSI ha tentato di facilitare la comprensione dei documenti di consultazione pubblica attraverso comunicati informativi che, anche grazie al ricorso ad un linguaggio non eccessivamente tecnico, ne chiarissero finalità e contenuti. L'iniziativa, del cui esito l'Autorità non ha pubblicato una valutazione complessiva, non ha prodotto risultati apprezzabili, tant'è che l'AEEGSI ha deciso di non proseguirla e di sostituirla, nel corso del 2014, con una più ampia strategia partecipativa volta a porre in essere forme permanenti di consultazione con le associazioni rappresentative dei vari *stakeholders*.

Sempre nel corso del 2013 è stata realizzata un'altra sperimentazione, a cura dell'AGCOM, volta ad utilizzare i social network come strumenti di rafforzamento della partecipazione ai processi regolatori. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva volta ad approfondire le dinamiche di mercato e gli eventuali malfunzionamenti della struttura concorrenziale nella raccolta pubblicitaria online e nella fornitura di nuovi servizi di comunicazione l'autorità ha utilizzato, oltre a tradizionali questionari, anche twitter sia come strumento per pubblicizzare l'iniziativa di consultazione anche presso soggetti diversi dagli operatori, sia per raccogliere ulteriori dati e osservazioni. Purtroppo, l'Autorità non ha pubblicato i risultati della sperimentazione, né ha replicato l'iniziativa, segno che, probabilmente, anche in questo caso i risultati ottenuti non sono stati all'altezza delle aspettative.

In definitiva, nonostante siano da apprezzare i tentativi svolti da queste due Autorità, ciò che è emerso dall'analisi svolta in questo *Annuario* è che, in tema di consultazione, nel corso del 2013 non si siano registrate vere e proprie innovazioni.

### **6.3. I possibili motivi delle riforme**

Sebbene in teoria siano molteplici i fattori che possono indurre un'amministrazione ad introdurre riforme e ad avviare iniziative innovative per migliorare la propria regolazione, nel settore specifico delle autorità indipendenti è possibile concentrare l'attenzione, anche

alla luce delle conoscenze derivanti dalla complessiva attività di ricerca dell'Osservatorio AIR (cui si rinvia), su quattro possibili motivazioni.

In primo luogo, il contesto interno all'autorità e le soluzioni organizzative adottate (su cui cfr. Cap. 1) potrebbero favorire l'innovazione. Al riguardo, e a parità di altre condizioni, l'esistenza di uffici cui è delegata esplicitamente la funzione di assicurare la qualità della regolazione e, quindi, la presenza di personale dedicato esclusivamente a tale attività, può costituire un incentivo alla *better regulation* molto più forte rispetto ad amministrazioni in cui tale funzione non è specificamente assegnata ad una unità organizzativa o è assegnata ad unità collocate in posizioni marginali dell'organigramma. Naturalmente, tale scelta dipende anche dalle dimensioni complessive di un'Autorità, essendo facilitata in amministrazioni di dimensioni maggiori. La constatazione che le principali innovazioni descritte in questo *Annuario* siano quasi tutte provenienti da autorità dotate di uno specifico ufficio dedicato all'AIR è coerente con questa prima motivazione.

Un secondo fattore consiste nel confronto con le migliori pratiche adottate dalle autorità indipendenti di altri paesi e nell'appartenenza a network internazionali. Quanto alle prime, all'interno dell'UE sono soprattutto le *independent authorities* inglesi che, specie nei settori dell'energia, delle comunicazioni e dei mercati finanziari, costituiscono tradizionalmente gli standard più elevati in tema di *better regulation*. Quanto alle reti o ai forum internazionali tra le autorità, a livello delle istituzioni europee le esperienze più significative sono rappresentate dalle autorità europee nei settori energetico e finanziario (ACER, ESBA, EBA)<sup>260</sup>, mentre all'interno dell'OCSE un esempio relativamente recente è costituito dal Network of Economic Regulators costituito nel 2013 nell'ambito del Regulatory Policy Committee. Sebbene non sia semplice misurare l'effetto che queste *arene istituzionali* producono in termini di migliore regolazione, esse rivestono certamente un ruolo propulsivo nella conoscenza e diffusione degli strumenti di *better regulation* e possono, dunque, incentivare anche fenomeni emulativi su questi temi.

Una ulteriore leva può essere costituita dal rapporto tra autorità e *stakeholders*, in merito al quale rilevano due fattori. Da una parte, la pressione esercitata dai soggetti più strutturati e, dunque, capaci di una interazione qualificata durante il processo di definizione e

---

260. Per una descrizione di tali esperienze si rinvia alle schede di analisi delle autorità pubblicate sul sito dell'Osservatorio, al link: <http://www.osservatorioair.it/air/lair-nelle-autorita-indipendenti/schede-di-analisi-sullair-nelle-autorita/>.

revisione delle norme: è il caso dei soggetti regolati di dimensioni maggiori, *incumbents*, o comunque dotati di risorse e capacità tali da garantire, ad esempio, contributi qualificati e *sfidanti* nel corso delle procedure di *notice and comment* o di altre consultazioni (audizioni, seminari, ecc.). Dall'altra, la volontà (e necessità) delle autorità di garantire i soggetti più deboli, tipicamente rappresentativi di interessi diffusi e dotati di minori competenze tecniche e risorse (utenti e loro associazioni rappresentative): i tentativi fatti da AEEGSI e AGCOM nel corso del 2013 per sperimentare nuove forme di consultazione (cfr. *supra* par. 6.2) vanno esattamente in questa direzione. In entrambi i casi, dunque, l'amministrazione riceve stimoli per il miglioramento del processo decisionale, con particolare riguardo alle garanzie di partecipazione e trasparenza ed alla motivazione degli atti adottati (inclusa, dunque, l'analisi di impatto).

Una terza spiegazione può essere costituita dal ruolo degli *oversight bodies* e dalle attività di controllo, monitoraggio e valutazione da essi svolte sulla regolazione delle autorità. Al riguardo, il quadro fornito da Monica Cappelletti chiarisce che, ad oggi, l'unica forma di controllo effettiva è quella di tipo giudiziario, ma che, con riferimento alla qualità della regolazione, essa è concentrata in modo prioritario sulle garanzie di partecipazione del procedimento. In effetti, le pronunce della giustizia amministrativa hanno meglio definito ed ampliato nel corso degli anni il peso della consultazione, contribuendo al miglioramento delle pratiche seguite dalle Autorità. Invece, in materia di verifica e valutazione dell'attività regolatoria svolta dalle AI il ruolo sino ad oggi svolto dal Parlamento è stato limitato; in particolare, non esiste ancora alcuna valutazione sistematica delle analisi di impatto svolte dalle AI (le quali, è utile ricordarlo, in base all'art. 12 della l. n. 229/2003 dovrebbero trasmettere le relazioni AIR al Parlamento).

C'è, infine, un ultimo elemento che può spiegare l'adozione di riforme del sistema regolatorio delle autorità: la volontà di rafforzare o mantenere una buona reputazione. Si tratta di una motivazione il cui peso cresce a mano a mano che le autorità aumentano i propri investimenti (innanzi tutto di tipo conoscitivo) e la propria esperienza in tema di qualità della regolazione e che agisce su due fronti: rispetto alle altre AI (in quanto un'autorità potrebbe avere interesse a diventare o rimanere un punto di riferimento in relazione ad una policy specifica) e rispetto alla comunità scientifica nazionale ed internazionale (in quanto potrebbe essere rilevante per il vertice di un'autorità o per l'ufficio che si occupa in modo specifico di qualità della regolazione ottenere un riconoscimento qualificato delle attività svolte e dei risultati raggiunti). Sotto questo profilo, sebbene

la situazione delle AI italiane sembra in parte già consolidata, con l'AEEGSI, la Banca d'Italia e la CONSOB che sinora hanno fatto maggiori sforzi per costruire una buona reputazione sulla *better regulation*, si osserva, al contempo, un interessante dinamismo nella varietà e rapidità delle innovazioni introdotte, come mostrato anche dall'esame offerto in questo *Annuario*.



# Capitolo 7

## La qualità della regolazione nelle regioni

di Federica Cacciatore

SOMMARIO: 7.1. Premessa - 7.2. La normativa regionale - 7.3. Organizzazione amministrativa - 7.4. Le esperienze regionali sull'AIR e sulla VIR - 7.5. La MOA e la semplificazione amministrativa - 7.6. Le esperienze di MOA e le semplificazioni amministrative - 7.7. Conclusioni

### 7.1. Premessa

A partire dagli anni duemila, ha cominciato a manifestarsi in modo evidente l'interesse delle regioni e degli enti locali verso i temi della *better regulation*<sup>261</sup>, secondo dinamiche analoghe a quelle registrate nello Stato, anche grazie alle spinte provenienti dall'Unione europea e dall'OCSE. Tuttavia, diversamente dalle amministrazioni statali<sup>262</sup>, queste spinte hanno innescato dinamiche specifiche, riferite alle assemblee legislative e agli organi esecutivi. Le prime hanno trovato una sponda nelle attività del progetto Capire<sup>263</sup>, volto a «promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle assemblee legislative»<sup>264</sup>, principalmente attraverso il ricorso all'introduzione di clausole valutative<sup>265</sup> nella legislazione regionale. Quanto alle

---

261. E. Morfuni, *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/V, 2014, pp. 29-34.

262. Che, a partire dalla l. n. 246/2005, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, e dai successivi regolamenti di attuazione per AIR e VIR, intervenuti tra il 2008 e il 2009, hanno un obbligo normativo all'adozione degli strumenti di analisi *ex ante* ed *ex post* dell'impatto normativo.

263. Si tratta di un progetto promosso dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, e composto ormai da rappresentanti dei legislativi di tutte le regioni e le province autonome.

264. Come è spiegato nel sito del progetto, al link: <http://www.capire.org/>.

265. Secondo quanto riportato sul sito del progetto, per clausola valutativa si deve intendere «uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere,

giunte e alle relative strutture, invece, ci si è attivati principalmente ai fini dell'introduzione e della sperimentazione di AIR e VIR e della semplificazione amministrativa. In tal senso, in molte regioni, spesso con l'assistenza del Formez<sup>266</sup>, sono state realizzate sperimentazioni di AIR, cui, tuttavia, nella maggior parte dei casi non ha fatto seguito una reale introduzione dei principi sperimentati: l'AIR è rimasta, per lo più, uno strumento inattuato. Successivamente, soltanto con l'intesa interistituzionale raggiunta in Conferenza unificata, il 29 marzo 2007 (in attuazione dell'art. 2 della l. n. 246/2005), le amministrazioni territoriali hanno assunto un impegno ad adottare una serie di iniziative per il miglioramento della qualità normativa, e in particolare per l'introduzione e l'effettivo svolgimento di AIR, VIR, clausole valutative, consultazioni e misurazione degli oneri amministrativi. Più di recente, con la l. n. 180/2011, il legislatore ha introdotto specifiche disposizioni che assoggettano tutti i livelli di governo all'uso di strumenti di *better regulation* per le proposte di regolazione destinate ad avere effetti sulle imprese.

Nel 2013 le regioni hanno confermato la tendenza, emersa negli anni immediatamente precedenti, a distogliere, in parte, l'attenzione dall'AIR e dalla VIR, preferendo azioni di semplificazione amministrativa e misurazione degli oneri<sup>267</sup>. Ciò è dovuto anche al ruolo propulsore dello Stato che, attraverso il Dipartimento della funzione pubblica (DFP) della Presidenza del consiglio dei ministri, ha concentrato la propria azione proprio su questi strumenti, dando così slancio alle politiche regionali di semplificazione amministrativa a livello territoriale. Sul piano dell'analisi di impatto, il 2013 le limitate iniziative che sono state comunque realizzate hanno riguardato le valutazioni *ex ante*, mentre non c'è traccia nel corso dell'anno di valutazioni *ex post*.

## 7.2. La normativa regionale

Solo in seguito alle prime sperimentazioni di AIR, sopra citate, le

---

elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate».

266. Alcune esperienze realizzate sono documentate al link: <http://esperienze.formez.it/category/tag/air>.

267. Le attività di osservazione e analisi dei fenomeni regionali sono presenti sul sito dell'osservatorio, al link: <http://www.osservatorioair.it/lair-nelle-regioni/>. Da qui si può navigare anche attraverso le pagine regionali, che raccolgono le esperienze di ciascuna delle ventuno realtà (per il Trentino Alto Adige vengono monitorate separatamente le due province autonome di Trento e Bolzano).

regioni hanno iniziato a porre vincoli normativi, di vario livello, per il ricorso a essa e alla VIR. Alcune hanno conferito dignità statutaria a tali previsioni, altre ne hanno disciplinato in via legislativa gli strumenti, mentre permangono molti casi in cui non è stato adottato alcun provvedimento in tal senso.

A dicembre 2013, nove<sup>268</sup> regioni avevano nel proprio Statuto<sup>269</sup> riferimenti alla qualità della regolazione, mentre sedici<sup>270</sup> fra regioni e province autonome ne avevano disciplinato l'impiego con leggi e/o regolamenti<sup>271</sup> (cfr. Tab. 7.1). Due di queste leggi (Friuli e Provincia autonoma di Trento) disciplinano la valutazione delle politiche e il ricorso alle clausole valutative, mentre nove considerano espressamente l'AIR<sup>272</sup>. Di queste ultime, soltanto quelle di Abruzzo, Liguria, Puglia e Toscana disciplinano, contestualmente, anche la VIR. La l.r. n. 18/2011 dell'Emilia Romagna, inoltre, introduce e disciplina l'AVP (analisi e valutazione permanente delle politiche pubbliche), con l'obiettivo di innescare un percorso ciclico della qualità della regolazione regionale.

Sono, invece, tre gli enti che non hanno previsioni normative di alcun tipo in materia di qualità della regolazione: Molise, Valle d'Aosta e provincia autonoma di Bolzano.

Nel corso del 2013 è stata approvata solo una legge regionale in tema di *smart regulation* (nella provincia di Trento) e un regolamento attuativo (nel Lazio)<sup>273</sup>.

---

268. A cui andrebbero ad aggiungersi la bozza di nuovo statuto della Basilicata, non ancora approvata, che prevede il ricorso ad AIR e VIR, nonché il nuovo statuto della Sardegna, che conteneva un riferimento a tali strumenti, ma che (come riporta E. Morfuni, *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR, op. cit.*, p. 29) è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte con sent. 149/2009. Vanno, poi, menzionati lo statuto calabrese, che, all'art. 26, istituisce il Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi, demandandone la disciplina al regolamento interno del Consiglio regionale, e quello campano che, all'art. 29, si limita a richiamare la «chiarezza e semplicità dei testi».

269. Solo due dei quali, tuttavia, menzionano espressamente l'AIR: lo statuto umbro e quello veneto; quest'ultimo prevede anche la VIR.

270. Nella provincia autonoma di Bolzano un d.d.l. di iniziativa consiliare, il n. 155/2012, disciplina l'Analisi preventiva di impatto agli artt. 2 e 8.

271. Principalmente riferibili ai regolamenti interni di organizzazione degli organi legislativi.

272. La legge del Lazio disciplina la cd. *AIEPI* (analisi dell'impatto economico sulle piccole e medie imprese).

273. In Sicilia, in febbraio, si procede alla modifica del regolamento interno dell'ARS, per l'introduzione di principi di qualità normativa.

Il percorso di costruzione di una cornice normativa regionale in tema di qualità della regolazione, pertanto, sembra subire un brusco rallentamento nell'ultimo anno<sup>274</sup>, se si considera che le regioni ancora inadempienti non hanno effettuato passi in avanti verso l'omologazione con le altre. Si consideri, comunque, che l'integrazione del quadro di riferimento consta anche dell'adozione di strumenti non strettamente normativi, bensì di cd. *soft law*, di cui si parlerà *infra*.

Tab. 7.1 – Previsioni normative regionali in tema di qualità della regolazione, AIR e VIR

	<b>Richiami nello statuto</b>	<b>Disciplinate con legge</b>	<b>Disciplinate con regolamenti</b>
Abruzzo	art. 40	l.r. n. 26/2010	
Basilicata		l.r. n. 19/2001	
Calabria			reg. Giunta n. 11/2012
Campania			reg. Consiglio n. 57/2012
Emilia Romagna	art. 53	l.r. n. 18/2011	reg. Assemblea n. 143/2007
Friuli V. Giulia		l.r. n. 17/2007	reg. Consiglio 06/10/2005
Lazio		l.r. n. 8/2011	regg. Giunta n. 12/2012 e n. 13/2013
Liguria		l.r. n. 13/2011	
Lombardia*	art. 44		
Marche	art. 34		
Piemonte	art. 71	l.r. n. 13/2005	
Puglia	Puglia (art. 37)	l.r. n. 29/2011	
Sardegna		l.r. n. 11/2006	
Sicilia**			reg. ARS, mod. 06/02/2014
Toscana	artt. 44-45	l.r. n. 55/2008	regg. Giunta n. 1/2009 e n. 3/2013 reg. Consiglio n. 12/2010

274. Di fatto, la fase di introduzione nelle regioni di leggi e regolamenti sulla qualità normativa sembra arrestarsi già nel 2011 (cfr. Tab. 7.1).

	Richiami nello statuto	Disciplinate con legge	Disciplinate con regolamenti
p.a. Trento		l.p. n. 5/2013	
Umbria	art. 61		reg. Consiglio n. 141/2007
Veneto	art. 23		

*\* La previsione di un'AIR sulle proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale era già presente nell'art. 2 della l.r. n. 1/2005 (legge di semplificazione 2004), ora abrogata.*

*\*\* La Sicilia, durante la precedente legislatura regionale, ha approvato un d.d.l., il n. 718/2007, in materia di qualità della regolamentazione, il cui iter si è però arrestato prima dell'approvazione definitiva da parte dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS). Il d.d.l., nel dettaglio, prevedeva il ricorso ad ATN, AIR e VIR (rispettivamente, artt. 2, 3 e 4).*

### 7.3. Organizzazione amministrativa

Negli anni che vanno dall'avvio delle prime sperimentazioni al 2013, la disciplina dei principi di buona regolazione e trasparenza da parte delle regioni ha determinato una parziale riorganizzazione delle strutture e dei ruoli regionali. Tuttavia, solo in casi sporadici essa ha determinato anche una maggiore definizione delle responsabilità politiche in materia, traducendosi per lo più nella creazione di comitati in seno ai consigli regionali, di cui rispecchiano proporzionalmente la composizione politica. Sul fronte delle giunte, invece, non si rileva l'esistenza di assessorati specifici o di deleghe per la qualità della regolazione<sup>275</sup>.

Nel corso del 2013 sono stati fatti pochi passi avanti rispetto alla situazione previgente, con solo due regioni, Campania e Lazio, che hanno riformato le loro strutture amministrative per la buona gestione dei processi di AIR e VIR. In entrambi i casi, le funzioni specifiche sono state assegnate a strutture preesistenti (cfr. Tab. 7.2). Si aggiunga, poi, che sul finire dell'anno, con l'accordo del 5 dicembre tra la presidente dell'assemblea legislativa e il presidente della giunta regionale, anche l'Emilia Romagna ha definito meglio le modalità di collaborazione tecnica tra le rispettive strutture, per il perseguimento degli obiettivi

275. Una diversa tendenza, di contro, si registra in relazione ai temi specifici della semplificazione e della trasparenza amministrativa: sono, infatti, sei le regioni che si sono dotate di un apposito assessore regionale o che hanno attribuito deleghe in materia (per approfondimenti su quest'ultimo aspetto, si rimanda a F. Cacciatore, *Regioni italiane e qualità della regolazione: nuove funzioni e adeguamento delle strutture*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/V, 2014, pp. 40-44.

di semplificazione previsti dalla l.r. n. 18/2011.

### *Le strutture di Giunta*

Nel 2013, con le esperienze di Campania e Lazio, appena citate, si conferma la tendenza, presso le giunte regionali, ad attribuire a strutture amministrative e funzionari tecnici le competenze in tema di qualità e valutazione della regolazione.

Se si analizza il quadro complessivo alla fine del 2013, si nota che in materia di AIR, VIR e monitoraggio della regolazione regionale la competenza è stata attribuita in molti casi agli uffici legislativi, spesso facenti capo al Gabinetto del presidente della giunta o istituiti all'interno delle avvocature. In alcuni casi sono state istituite apposite aree di coordinamento o posizioni organizzative<sup>276</sup> (cfr. Tab. 7.2).

---

276. Fra le regioni che hanno attribuito le nuove funzioni a *strutture preesistenti* si annoverano: Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria e Puglia. In Basilicata, l'Ufficio affari legislativi e qualità della normazione risponde direttamente alla Presidenza della Giunta; dal 2005, con d.G.R. n. 2017/2005, a esso sono stati affidati poteri specifici in materia di *better regulation*. In Puglia, la l.r. n. 29/2011 ha affidato analoghe funzioni al servizio Legislativo della Giunta. Anche in Calabria è l'ufficio Legislativo ad avere competenze in materia, secondo quanto disposto dal regolamento regionale n. 11/2012. Anche il settore Coordinamento legislativo e processi di semplificazione, in Liguria, incardinato presso la direzione centrale Affari legali, giuridici e legislativi ha competenze sia in tema di analisi di impatto sia in tema di semplificazione. Con il recente riassetto delle strutture di diretta collaborazione, anche nella Giunta regionale del Lazio è stato individuato nell'ufficio Legislativo del Segretario generale l'organo incaricato di raccordarsi con le altre strutture organizzative per l'AIR, la VIR e l'AIEPI. In Campania, nel corso del 2013, si è avuta una riorganizzazione amministrativa delle strutture di Giunta: se, attualmente, è il settore Legislativo – Osservatorio sulle pronunce giurisdizionali in materia legislativa a coordinare le attività legate al processo legislativo, con il nuovo assetto saranno i sei uffici di diretta collaborazione del Presidente della Giunta (cfr. il sito istituzionale della regione, al link: [http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/PRES\\_UfficioPresidenza.psm?theVectString=-1](http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/PRES_UfficioPresidenza.psm?theVectString=-1)), supportati dal NVVIP, Nucleo di verifica e valutazione degli investimenti pubblici, a fornire agli organismi politici supporto per la realizzazione dell'AIR regionale. Ciò comporterà anche la soppressione del Settore legislativo. Fra le amministrazioni che hanno costituito uffici e strutture *ad hoc* si annoverano: Emilia Romagna, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana e la provincia autonoma di Trento. Nell'ambito della Giunta marchigiana è attivo il servizio Attività normativa e legale e risorse strumentali, all'interno del quale è stata istituita la posizione di funzione Legislativo e attività istituzionali, espressamente incaricata dalla normativa regionale della redazione delle analisi di impatto; si prevede, tuttavia, che ciascun servizio supporti tali uffici nella realizzazione delle AIR, per quanto di loro competenza. In Toscana, secondo la disciplina organizzativa dettata dalla l.r. n. 55/2008, opera, presso la direzione generale Presidenza, l'area di coordinamento Attività legislativa e giuridica. Al suo interno opera

*Tab. 7.2 – Competenze amministrative in tema di qualità della regolazione presso le Giunte regionali (dicembre 2013)*

	<b>Strutture preesistenti</b>	<b>Strutture ad hoc</b>
Basilicata	Presidenza della Giunta - <i>Ufficio Affari legislativi e qualità della normazione</i>	
Calabria	<i>Ufficio Legislativo</i>	
Campania	Presidente della Giunta regionale - <i>Uffici di diretta collaborazione</i>	
Emilia Romagna		Direzione affari istituzionali - <i>Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi</i>
Lazio	Segretariato generale - <i>Ufficio Legislativo</i>	
Liguria	Direzione centrale affari legali, giuridici e legislativi - <i>Settore Coordinamento legislativo e processi di semplificazione</i>	

il settore Strumenti della valutazione, programmazione negoziata e controlli comunitari, cui fa capo la posizione organizzativa Assistenza all'analisi di impatto della regolazione. Analogamente, in Sicilia è presso l'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Giunta che, con l.r. n. 19/2008, si è prevista la costituzione di una Unità operativa competente in materia di AIR e VIR (secondo quanto riportato nella sintesi del Progetto Operativo Regione Siciliana, elaborato nell'ambito del *Progetto Operativo di Assistenza Tecnica alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione*, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e finalizzato a supportare l'introduzione e la sperimentazione delle tecniche e degli strumenti per il miglioramento della normazione regionale; cfr. <http://www.qualitanormazione.gov.it>). Presso le direzioni Affari istituzionali di Piemonte ed Emilia Romagna sono istituiti, rispettivamente, il settore Attività legislativa e per la qualità della normazione e il servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi, quest'ultimo competente anche nel campo della semplificazione amministrativa. Nella provincia autonoma di Trento è istituito l'Ufficio per la semplificazione amministrativa, di livello dirigenziale generale, competente anche in tema di AIR e VIR.

	<b>Strutture preesistenti</b>	<b>Strutture <i>ad hoc</i></b>
Marche		Servizio attività normativa e legale e risorse strumentali - <i>P.F. Legislativo e attività istituzionali</i>
Piemonte		Direzione affari istituzionali - <i>Settore Attività legislativa e per la qualità della normazione</i>
Puglia	Area di coordinamento organizzazione e riforma dell'amministrazione - <i>Servizio Legislativo</i>	
Sicilia		Presidenza della Giunta - Ufficio Legislativo e legale - <i>U.O. competente in materia di AIR e VIR</i>
Toscana		Direzione generale Presidenza - Area di Coordinamento attività legislativa e giuridica - Settore Strumenti della valutazione, programmazione negoziata e controlli comunitari - <i>P.O. assistenza all'analisi di impatto della regolazione</i>
p.a. Trento		<i>Ufficio per la semplificazione amministrativa</i>

### *Le strutture interne ai Consigli*

La necessità di una funzione politica di controllo della qualità delle leggi sembra avvertirsi a prima vista maggiormente presso i consigli regionali. In molti casi, infatti, si è scelto di istituire per via statutaria comitati per la legislazione (pur con variazioni nella denominazione) seguendo il modello del Comitato della Camera dei deputati; essi, generalmente, trovano una disciplina di dettaglio nei regolamenti interni, e sono competenti a vigilare sulla qualità delle leggi e dei



processi normativi<sup>277</sup>. In questi casi, ai comitati viene delegata anche la funzione di promuovere l'uso di clausole valutative e di altri strumenti di valutazione *ex post* della legislazione.

Spesso si tratta, però, di organismi meramente rappresentativi, se non del tutto simbolici, ai quali solo in alcuni casi i consigli regionali hanno affiancato strutture tecniche e amministrative di supporto, che si occupano della realizzazione delle attività di analisi della regolazione e, soprattutto, del reperimento di dati e della redazione di dossier. In molti casi si tratta di servizi ovvero di uffici, inseriti all'interno di altre strutture consiliari<sup>278</sup>.

---

277. Le regioni che hanno previsto comitati siffatti sono: Abruzzo, Lazio, Piemonte, Sicilia, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Umbria. In quest'ultima, in seno al Consiglio regionale operano ben due comitati: il Comitato per il monitoraggio e la vigilanza sull'amministrazione regionale svolge il compito di monitorare le attività relative all'attuazione delle leggi; il Comitato per la legislazione, invece, si occupa di formulare proposte per l'inserimento delle clausole valutative nei provvedimenti legislativi. Un Comitato per la legislazione è previsto anche nella bozza di nuovo statuto che il Molise ha elaborato da tempo e su cui, tuttavia, non si è ancora raggiunto un accordo politico. Le previsioni statutarie e le relative norme di attuazione previste nei regolamenti consiliari, tuttavia, in alcuni casi restano lettera morta, poiché i comitati sono stati istituiti da troppo poco tempo (come nel Lazio); o perché, come in Sicilia, di fatto non hanno mai operato; oppure perché, come in Calabria, sono stati soppressi da successive deliberazioni. Si segnala anche, nella provincia autonoma di Bolzano, la previsione, contenuta nel disegno di legge provinciale di iniziativa consiliare n. 115/2012, di un Consiglio di valutazione, con il compito di collaborare con il Consiglio e la Giunta per la realizzazione di analisi *ex ante* e periodiche verifiche *ex post* della normazione.

278. Si pensi al servizio Processo legislativo, presso la Segreteria generale del Consiglio del Friuli Venezia Giulia; al servizio Affari e studi giuridici e legislativi, operante nel Consiglio pugliese; al servizio Studi e commissioni delle Marche; al servizio Legislativo e qualità della legislazione, interno all'Assemblea dell'Emilia Romagna; al servizio Studi e valutazione politiche regionali, presso il Consiglio della Lombardia. In Abruzzo, i servizi attivi nell'ambito della qualità legislativa sono due e fanno capo entrambi alla direzione Affari della presidenza e legislativi: il servizio Legislativo, qualità della legislazione e studi è competente per l'esame dei testi dei progetti di legge per la verifica del rispetto della tecnica legislativa (drafting) e per l'analisi tecnico-normativa e di fattibilità ed eventuale analisi di impatto della regolazione; il servizio Analisi economica, statistica e monitoraggio, tra le altre funzioni, ha quella di svolgere analisi *ex ante* delle proposte di legge sotto il profilo economico, finanziario e sociale nonché di monitorare l'andamento delle politiche attuate e di verificarne periodicamente l'impatto. Uffici consiliari con funzioni analoghe sono presenti anche in Basilicata (Ufficio per il controllo consiliare e la valutazione delle politiche regionali) e in Molise (Ufficio monitoraggio, analisi leggi e politiche regionali, incardinato presso il servizio Documentazione, studi e monitoraggio delle politiche regionali del Consiglio). In Umbria, i già citati Comitati, responsabili politici della qualità della legislazione e del monitoraggio delle politiche, sono supportati nelle loro attività dalla sezione Analisi

Nel corso del 2013 si registrano alcuni progressi in tal senso, fra i quali si annovera l'esperienza della Lombardia, il cui Consiglio, con modifica del suo regolamento generale (d.C.r. 7 maggio 2013, n. 16), si è dotato di un Comitato paritetico di controllo e valutazione. Vanno poi ricordati: il citato accordo raggiunto in Emilia Romagna tra Giunta e Consiglio, per la gestione congiunta delle materie in oggetto, nonché la l.r. Toscana 2 agosto 2013, n. 46, che mira a migliorare il dibattito pubblico regionale e la partecipazione alle politiche regionali e locali, e che istituisce un apposito organo indipendente, l'autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. L'autorità è composta da tre membri, di cui due espressione del Consiglio e uno della Giunta. Occorre, infine, ricordare che nel 2013, nella provincia di Bolzano, è definitivamente decaduto per fine legislatura un disegno di d.d.l. provinciale (n. 115/2012), che prevedeva l'istituzione di un Consiglio di valutazione, organo di collaborazione fra Giunta e Consiglio per il miglioramento del processo normativo, l'analisi di impatto *ex ante* ed *ex post* e la misurazione degli oneri amministrativi.

#### 7.4. Le esperienze regionali sull'AIR e sulla VIR

Malgrado molte regioni abbiano scelto di disciplinare normativamente o di adottare linee guida metodologiche per il ricorso all'AIR e, in misura minore, alla VIR, testimoniando la (presunta) volontà di riconoscerne il ruolo fondamentale nel processo normativo, solo poche di esse hanno proceduto alla concreta attuazione di tali strumenti<sup>279</sup>.

---

documentale, controllo e valutazione e dalla sezione Analisi tecnico-normativa e affari giuridici. Il Consiglio toscano e quello valdostano hanno previsto specifiche direzioni di area: nel primo caso alla direzione di area Assistenza istituzionale spettano funzioni di assistenza legislativa e giuridica e qualità della normazione, analisi di impatto della regolazione e di fattibilità, valutazione delle politiche; nel secondo caso, la direzione Affari legislativi, studi e documentazione è competente in tema di clausole valutative e valutazioni *ex post*. In Piemonte, pur senza una previsione normativa espressa, è stata istituita una unità organizzativa autonoma Qualità della normazione e valutazione delle politiche. Si noti che, per iniziativa del Consiglio regionale, in questa Regione opera anche il Laboratorio giuridico, «una struttura interattiva del Consiglio e della Giunta regionale, nonché uno spazio di formazione permanente e di scambio di conoscenze ed esperienze anche con altre realtà», che si occupa anche di elaborare «metodologie di analisi e monitoraggio e di standard, per qualificare la produzione normativa e per sviluppare nuove professionalità e "culture del fare" le leggi e dell'amministrare» (cfr. il link: <http://www.crpiedmonte.it/cms/leggi-e-banche-dati/laboratorio-giuridico.html>).

279. Per approfondimenti, si veda E. Morfuni, *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR*, op. cit., pp. 30 ss.

### *Le AIR realizzate*

Nel periodo precedente al 2013, le regioni si sono misurate soprattutto con le AIR, e meno con le VIR, di cui, come si vedrà, le esperienze sono numericamente molto ridotte. In particolare, per quanto concerne le AIR (cfr. Tab. 7.3), in un primo periodo (2002-2006) si sono concentrate le sperimentazioni guidate dal Formez nelle regioni del centro-nord, e in un secondo periodo (2006-2012) si sono avviate delle sperimentazioni individuali da parte delle regioni più attive in tema di qualità della regolazione, come la Toscana, la Lombardia e la Liguria.

Nella maggior parte dei casi l'adozione di apposite leggi regionali è stata preceduta da periodi di sperimentazione, come nel caso dell'antesignana Toscana, che, con il progetto *Una Toscana più efficiente e meno burocratica*, già nel luglio 2001 aveva avviato una sperimentazione pluriennale della metodologia di AIR, per giungere soltanto nel 2008 all'adozione della legge regionale. Di contro, si annoverano casi come quello della Basilicata, prima regione in Italia a dotarsi di una propria legislazione per il ricorso all'AIR, nel 2001, che non ha mai realizzato alcuna esperienza in merito. Fatta eccezione per la Toscana e, in parte, per la Lombardia, in tutti gli altri casi si registrano sperimentazioni episodiche<sup>280</sup>. Queste sono state realizzate per lo più all'interno di specifici progetti, senza, in definitiva, riuscire a radicarsi all'interno del sistema normativo regionale.

Il 2013 registra una sostanziale stasi: vengono realizzate soltanto le AIR sperimentali previste dal POAT (una rispettivamente in Calabria e in Campania, due in Puglia e tre in Sicilia), che tuttavia non vengono allegate ai rispettivi ddl regionali, e una AIR nel Lazio, in ottemperanza al recente regolamento regionale che ne disciplina l'adozione. Le restanti regioni, nel 2013, non realizzano alcuna AIR. Per quanto

---

280. *Ibidem*. Morfuni ha correttamente individuato tre fasi evolutive della *better regulation* regionale, in riferimento alla diversa attenzione posta all'AIR e alle sue applicazioni concrete. In una prima fase (2001-2005) l'attenzione è alta: essa è caratterizzata dall'avvio contestuale di diverse sperimentazioni regionali, per iniziativa autonoma (come in Toscana) ovvero, più spesso, mediante il supporto metodologico di organismi esterni come il Formez, o il Consorzio MIPA. Segue una seconda fase (2006-2010) di calo dell'attività regionale, caratterizzata da stasi attuativa e interruzione delle sperimentazioni. In questa fase le regioni attive sono poche. Una terza fase (2011-2013), infine, si caratterizza la reviviscenza delle tematiche legate all'AIR e alla valutazione *ex ante*, ancora una volta sulla base di una spinta esterna, fornita stavolta dal Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del consiglio dei ministri, con il *Programma operativo di assistenza tecnica (POAT) per il rafforzamento delle capacità normative nelle regioni cd. obiettivo convergenza*: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

riguarda le AIR realizzate nell'ambito del *Programma operativo di assistenza tecnica (POAT) per il rafforzamento delle capacità normative nelle regioni cd. obiettivo convergenza*, il metodo seguito è stato quello illustrato nelle linee guida predisposte fra i documenti metodologici del progetto stesso<sup>281</sup>, che si rifà sostanzialmente al processo di AIR statale, adottato con il d.P.C.M. n. 212/2009. Le sperimentazioni hanno annoverato, nel gruppo di lavoro, i servizi legislativi delle Giunte regionali coinvolte e hanno riguardato diversi settori di regolazione regionale (Cfr. Tab. 7.3)<sup>282</sup>.

Tab. 7.3 – Le AIR regionali realizzate

2001-2005	2006-2012	2013
<p><b>Abruzzo</b></p> <p>2003 - Progetto FORMEZ</p> <p>- Sperimentazione AIR sulla deroga al divieto di istituire nuovi mercati e fiere nei giorni domenicali e festivi.</p>	<p><b>Calabria</b></p> <p>2007 - Progetto FORMEZ</p> <p>- Sperimentazione AIR sulla disciplina della raccolta, coltivazione e commercio di tartufi freschi e conservati.</p>	<p><b>Calabria</b></p> <p>2013 - Progetto POAT-DAGL</p> <p>- Sperimentazione AIR sulla riforma delle aree di sviluppo industriale.</p>
<p><b>Emilia Romagna</b></p> <p>2003 - Progetto FORMEZ</p> <p>- Sperimentazione AIR sulla proposta di legge relativa a nuove misure per la prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti.</p>	<p><b>Liguria</b></p> <p>2011</p> <p>- Sperimentazione AIR sul T.U. della disciplina delle attività estrattive.</p>	<p><b>Campania</b></p> <p>2013 - Progetto POAT-DAGL</p> <p>- Sperimentazione AIR sulla proposta di legge regionale per il recupero e la valorizzazione dei beni culturali regionali.</p>

281. Attualmente in fase di aggiornamento. Il manuale *Strumenti per il ciclo della regolazione*, a cura del DAGL della Presidenza del consiglio dei ministri, è reperibile al link: [http://qualitanormazione.gov.it/uploads/download/file/269/PCM-DAGL\\_manuale\\_operativo\\_air\\_vir.vfinal.pdf](http://qualitanormazione.gov.it/uploads/download/file/269/PCM-DAGL_manuale_operativo_air_vir.vfinal.pdf).

282. Maggiori informazioni sulle attività regionali previste dal POAT e la documentazione prodotta possono rinvenirsi sul sito istituzionale del progetto, al link: <http://qualitanormazione.gov.it/>.

2001-2005	2006-2012	2013
<p><b>Friuli Venezia Giulia</b></p> <p>2002-2005 - Collaborazione MIPA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sperimentazione AIR di una proposta di legge regionale di modifica della disciplina faunistico-venatoria.</li> <li>- Sperimentazione AIR su una proposta di semplificazione di procedimenti di competenza del SUAP relativi alla apertura, ristrutturazione, ampliamento e dismissione di impianti in zone da bonificare.</li> </ul>	<p><b>Lombardia</b></p> <p>2006</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sperimentazione AIR*.</li> </ul>	<p><b>Lazio</b></p> <p>2013</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- AIR concernente il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio.</li> </ul>
<p><b>Lazio</b></p> <p>2002 - Progetto FORMEZ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sperimentazione AIR sul rilascio di autorizzazioni all'apertura ed al funzionamento dei servizi alla persona e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale.</li> </ul>	<p><b>Toscana</b></p> <p>2006</p> <p>Con il progetto di messa a regime dell'analisi di impatto della regolazione, l'AIR diventa una fase ordinaria del processo normativo regionale, benché circoscritta ai provvedimenti più significativi.</p>	<p><b>Puglia</b></p> <p>2013 - Progetto POAT-DAGL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sperimentazione AIR sul regolamento di attuazione della L.r. 31/2012.</li> <li>- Sperimentazione sull'adozione di un Sistema di Tariffazione Integrata (STI) per il trasporto pubblico locale.</li> </ul>
<p><b>Lombardia</b></p> <p>2005 - Collaborazione MIPA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sperimentazione su proposta di legge sulla tutela della proprietà intellettuale.</li> <li>- Sperimentazione AIR sulla proposta di legge in materia di vita autonoma e indipendente dei disabili*.</li> </ul>	<p><b>Umbria</b></p> <p>2006 - Progetto FORMEZ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sperimentazione AIR sulla proposta di legge regionale in materia di regolazione della sentieristica e della viabilità minore.</li> </ul>	<p><b>Sicilia</b></p> <p>2013 - Progetto POAT-DAGL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sperimentazione AIR sul d.d.l. in materia di autorizzazioni per infrastrutture energetiche.</li> <li>- Sperimentazione AIR sul d.d.l. per l'attivazione dell'anagrafe regionale degli studenti.</li> <li>- Sperimentazione AIR sulla norma in materia di autorizzazioni paesaggistiche.</li> </ul>

2001-2005	2006-2012	2013
<b>Piemonte</b>		
2002-2005 - Progetto FORMEZ		
- Sperimentazione AIR nel settore "Attività produttive".		
- Sperimentazione AIR nel settore "Commercio".		
- Sperimentazione AIR nel settore "Turismo".		
<hr/>		
<b>Sardegna</b>		
2003 - Progetto FORMEZ		
- Sperimentazione AIR sulla disciplina delle attività turistico - ricreative nell'ambito del demanio marittimo.		
<hr/>		
<b>Sicilia</b>		
2003 Progetto FORMEZ		
- Sperimentazione AIR sul d.d.l. in materia di trasporto navale dei rifiuti solidi urbani nelle isole minori.		
<hr/>		
<b>Toscana</b>		
2001-2004 - Progetto "Una Toscana più efficiente e meno burocratica"**- Sperimentazione AIR su quindici proposte di provvedimento normativo***.		
<hr/>		
<b>Umbria</b>		
2003 - Progetto FORMEZ		
- Sperimentazione AIR sull'adozione di norme disciplinanti la raccolta e la coltivazione di tartufi .		
<hr/>		

2001-2005	2006-2012	2013
-----------	-----------	------

### Veneto

2005 - Progetto FORMEZ

- Sperimentazione AIR sul progetto di legge n. 32 della VIII legislatura, in materia di Paniere Veneto a prezzo controllato.

\* Sperimentazione avviata con Delibera della G.R. 27-6-2006 n. 8/2786

\*\* Alcune delle sperimentazioni sono state realizzate con l'assistenza del Consorzio MIPA (<http://www.consorzio mipa.it>).

\*\*\* L'archivio delle AIR condotte in Toscana è pubblicato al link <http://www.regione.toscana.it/-/air-provvedimenti-regolativi-analizzati>.

Fonte: Adattamento e integrazione da E. Morfuni, op. cit., p. 31.

### La VIR e altre esperienze di valutazione ex post

Se sul fronte dell'introduzione dell'AIR occorre prendere atto di un generale rallentamento, su quello delle VIR e, in generale, delle valutazioni *ex post* la situazione è ancora più statica. Nel 2013 non viene realizzata alcuna VIR; prima del 2013, invece, si segnala l'adozione a livello regionale di una sola VIR, nonché la realizzazione di una metodologia a essa, in parte, riconducibile.

La VIR, del 2012, sul sistema di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali e relative forme di gestione, ex l.r. Puglia n. 19/2006, realizzata nell'ambito dell'area Politiche per la promozione della salute, delle persone e delle pari opportunità<sup>283</sup>, rientrava nell'ambito della sperimentazione POAT-DAGL in Puglia.

Il caso di valutazione *ex post* analogo alla VIR risale invece al 2003 e riguarda una sperimentazione effettuata in Veneto, con l'assistenza del FORMEZ, sulla scia del progetto denominato *Valutazione delle leggi e delle politiche regionali*<sup>284</sup>, avviato due anni prima. La sperimentazione è consistita nell'analisi *ex post* della l.r. n. 67/1987<sup>285</sup>, finalizzata a individuare possibili forme di semplificazione delle procedure di iscrizione, modifica e cancellazione dall'albo delle imprese artigiane.

283. [http://www.qualitanormazione.regione.puglia.it/uploads/download/file/35/pcm-dagl\\_relazionevir\\_sintesi\\_2013.pdf](http://www.qualitanormazione.regione.puglia.it/uploads/download/file/35/pcm-dagl_relazionevir_sintesi_2013.pdf).

284. [http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pageContainer.jsp?n=154&c=15&p=154&e=263&t=0&mdx\\_id=68](http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pageContainer.jsp?n=154&c=15&p=154&e=263&t=0&mdx_id=68).

285. [http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pdf/val\\_leg/air\\_67\\_87.pdf](http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pdf/val_leg/air_67_87.pdf).

Diversa è la situazione rispetto alle clausole valutative e alle cd. *missioni valutative*, ulteriore strumento di verifica successiva della legislazione promosso, in primis, dal progetto Capire. Le missioni valutative, come le clausole, sono strumenti a disposizione dei Consigli, con lo scopo di approfondire aspetti specifici dell'implementazione di una legge, dei quali non si è tenuto conto in fase di redazione delle clausole valutative, o che siano sorti successivamente, per cause esterne alla stessa norma. Possono, pertanto, essere richieste da singole commissioni o da una quota minima di consiglieri.

Nel corso del 2013 sono state adottate ventuno clausole valutative, secondo una tendenza oramai stabile (cfr. Fig. 7.1), che, dopo un primo periodo di crescita costante, ha registrato un calo nell'anno 2010, per assestarsi, nell'ultimo biennio considerato, sulle 20-21 clausole annuali dopo che era venuto meno il supporto metodologico e tecnico degli studiosi impegnati in Capire. Le difficoltà interne alle strutture regionali coinvolte, la scarsità delle risorse a disposizione ed eventuali debolezze metodologiche hanno quindi prodotto un rallentamento che comunque si è assestato su un di livello di applicazione di questo strumento di *better regulation* più sostenibile da parte dei Consigli stessi.

Non si dispone, invece, di dati aggregati sull'esito dell'inserimento di tali clausole; pertanto non possiamo riportare la percentuale esatta delle clausole valutative che hanno effettivamente portato alla realizzazione di valutazioni, da parte delle Giunte regionali, degli effetti delle leggi adottate. Tuttavia, da un primo esame generale<sup>286</sup>, l'adozione di report di valutazione appare molto limitato.

Fig. 7.1 - Totale delle clausole valutative adottate per anno



Fonte: rielaborazione propria di dati Capire (<http://www.capire.org>)

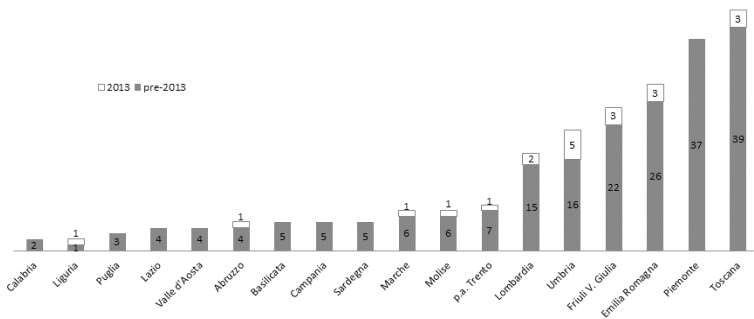
286. Cfr. [www.capire.org](http://www.capire.org).



Lo strumento, infatti, resta ancora più diffuso nelle regioni del centro-nord, sebbene, con l'eccezione della Sicilia, del Veneto e della provincia autonoma di Bolzano, tutte le regioni abbiano adottato dal 2001 al 2013 clausole valutative (Fig. 7.2).

In particolare, le ventuno clausole del 2013 sono state adottate da dieci regioni differenti: Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Umbria e p.a. Trento. Eccezzuate Umbria, con cinque clausole, Emilia Romagna, Friuli e Toscana, con 3 rispettivamente, e Lombardia con due, le restanti cinque regioni hanno adottato nel 2013 una clausola ciascuna. Ben undici enti, nel corso del 2013, non hanno adottato alcuna clausola.

Fig. 7.2 - Totale delle clausole valutative adottate per regione/provincia autonoma



Fonte: rielaborazione propria di dati Capire (<http://www.capire.org>)

Inferiore è, invece, il numero delle missioni valutative: nel 2013 l'Abruzzo ne ha avviata una, la Lombardia due<sup>287</sup>.

287. La prima ha a oggetto la l.r. n. 11/2009 e prevede la valutazione delle politiche regionali di protezione ambientale, secondo il mandato rimesso al servizio Analisi economica, statistica e monitoraggio da parte dell'ufficio di Presidenza del consiglio regionale. Quelle deliberate dalla Lombardia concernono, rispettivamente: il finanziamento delle funzioni sanitarie non coperte da tariffe predefinite; e le politiche regionali per il sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa. Per il primo caso è già stato prodotto un articolato rapporto di ricerca, che ne illustra i risultati. Il rapporto della missione valutativa adottata in Lombardia è disponibile al link: [www.capire.org/attivita/missioni\\_valutative/missionevalutativolomb062013.pdf](http://www.capire.org/attivita/missioni_valutative/missionevalutativolomb062013.pdf).

In tutto, dal 2005 al 2013, sono state avviate undici missioni valutative, prevalentemente da regioni del centro-nord<sup>288</sup>.

### 7.5. La MOA e la semplificazione amministrativa

Come si anticipava, sul fronte della semplificazione amministrativa le regioni hanno confermato, anche nel 2013, l'attenzione per l'uso degli strumenti disponibili e per i diversi interventi di sostegno e formazione offerti dallo Stato (in primo luogo, dal DFP). Anche in questo caso, come per l'AIR, va menzionato il ruolo propulsore del Formez, nella seconda metà degli anni duemila, nel coinvolgimento di molte regioni in una sperimentazione in tema di MOA e semplificazione amministrativa. Tuttavia, mentre permangono alcuni casi in cui tali attività non hanno seguito (Molise, Puglia, Valle d'Aosta), in diverse realtà si procede sempre più autonomamente nel percorso di semplificazione amministrativa e riduzione di oneri e tempi burocratici.

Passaggio cruciale in tal senso è stato l'importante accordo, firmato il 10 maggio 2012 in sede di Conferenza fra Stato, regioni e province autonome, concernente l'attuazione coordinata delle misure previste dal d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (cd. *Semplifica Italia*)<sup>289</sup>. Con l'accordo si è convenuto di collaborare ai vari livelli di governo per il perseguimento delle politiche di semplificazione. In particolare, l'art. 2 ha istituito un Tavolo istituzionale, insediato presso la Conferenza unificata, composto da rappresentanti di tutti i livelli amministrativi, che si avvale di un Nucleo tecnico<sup>290</sup>, per la determinazione delle misure di semplificazione di cui al d.l. n. 5/2012. Fra l'altro, l'accordo stabilisce

---

288. Ossia: Abruzzo (una nel 2013), Emilia Romagna (una nel 2011), Friuli Venezia Giulia (tre in tutto: 2006, 2008 e 2009), Lombardia (tre in tutto: una nel 2005 – la prima – e due nel 2013), Piemonte (una nel 2009), Toscana (due in tutto: 2007 e 2008). I dettagli relativi alle clausole e alle missioni valutative realizzate sono reperibili nel sito del progetto Capire.

289. Si noti che, con il d.l. n. 90/2014, il Governo interverrà successivamente in materia, principalmente superando la prassi concertativa fino allora in uso, per prediligere consultazioni più aperte e inclusive anche verso gli enti territoriali, e affidando il potere di proposta dell'Agenda per la semplificazione al ministro della funzione pubblica, diversamente dal passato, in cui, teoricamente, ciò avveniva di concerto coi ministri di settore (cfr. A. Natalini, *La semplificazione dei mille giorni*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 28 luglio 2014).

290. Le attività del Tavolo istituzionale e del Nucleo tecnico sono documentate al link: <http://www.funzionepubblica.gov.it/si/semplifica-italia/la-cooperazione-interistituzionale.aspx>.

che la programmazione 2012-2015 per la MOA sia predisposta in modo condiviso fra le parti (art. 5).

La maggior parte delle regioni ha realizzato semplificazioni amministrative, e molte hanno avuto esperienze di MOA, autonomamente o, più spesso, mediante l'assistenza del Formez. A questo proposito, va segnalata l'esperienza peculiare della Toscana, che da ormai diversi anni procede sistematicamente alla MOA *ex ante* delle proposte di regolazione regionale.

Ancora una minoranza di regioni, infine, ricorre a strumenti strutturati di programmazione per la previsione delle misure di semplificazione.

### *Previsioni normative*

Se sul piano delle esperienze realizzate possono talvolta registrarsi lacune e rallentamenti, su quello delle previsioni normative, anche in questo caso, le regioni hanno dimostrato un certo attivismo.

Nel 2013, a dotarsi di nuove norme in tema di semplificazione amministrativa, MOA e strumenti di programmazione sono state tre regioni (Abruzzo, Lazio, Sicilia) e la provincia autonoma di Trento. Esse vanno ad aggiungersi alle altre dodici regioni che avevano già previsto normativamente, in qualche modo, il ricorso a strumenti di questo tipo.

In generale, si tratta di leggi regionali di semplificazione, le quali prevedono l'introduzione di sessioni periodiche di semplificazione o, più spesso, interventi specifici su settori predeterminati. Le norme possono istituire specifici gruppi di lavoro (si pensi, a titolo esemplificativo, alla l.r. Emilia Romagna n. 18/2011) oppure attribuire le competenze di specie a risorse preesistenti (cfr. Tab. 7.4)<sup>291</sup>.

### *Piani e programmi di semplificazione*

Al 2013, sono nove gli enti che avevano introdotto nel loro

---

291. I dati sono stati raccolti attraverso le schede di analisi regionali pubblicate sul sito dell'Osservatorio AIR, nonché da Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*, 16 gennaio 2014, e dal *Dossier IRPA sulla misurazione degli oneri amministrativi*, a cura di Mariangela Benedetti e Andrea Flori, al link: <http://www.irpa.eu/focus-dossier/dossier-misurazione-oneri-amministrativi/dossier-sulla-misurazione-degli-oneri-amministrativi/>, aggiornato all'11 novembre 2013.

ordinamento, quasi nella totalità dei casi per via legislativa, il ricorso a strumenti di programmazione per gli interventi di semplificazione amministrativa. L'arco temporale su cui si articola la programmazione può variare. L'Emilia Romagna, la Liguria e la Toscana hanno adottato una programmazione annuale: la prima con la *Sessione annuale di semplificazione*, le altre due con un *Programma per la semplificazione*. È biennale il Piano di riduzione degli oneri adottato dall'Abruzzo, mentre si dispiega lungo un triennio il *Piano di semplificazione amministrativa* dell'Umbria. Segnano, invece, cicli di programmazione più lunghi le *Agende per la semplificazione* di Lombardia e Marche (rispettivamente, quattro e sei anni) e il *Piano di riduzione degli oneri* vigente nella provincia di Trento (cinque anni, avendo sostituito a regime il *Piano straordinario quinquennale* adottato nel 2011). Anche la regione Lazio, nel 2013, ha varato con regolamento regionale un'*Agenda per la semplificazione*, elaborata dal neo istituito Tavolo permanente per la semplificazione e coordinata, nei tempi, con l'*Agenda* nazionale (cfr. Tab. 7.4).

L'adozione di piani siffatti costituisce un'attività recente delle regioni (concentrandosi nell'ultimo triennio e, in particolare, nel 2013). Inoltre, se si considera che fra le regioni adempienti vi sono principalmente le regioni tradizionalmente più attente ai temi della qualità normativa, come, per esempio, Toscana, Emilia Romagna, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, si può prevedere che la tendenza porti a una diffusione del ricorso a strumenti simili di programmazione, come è avvenuto in passato con gli altri strumenti di *better regulation*. Lo stesso dicasi per le norme regionali sulla semplificazione, adottate nel solo 2013 da cinque ulteriori regioni (cfr. Tab. 7.4).

Indubbiamente il tema delle semplificazioni ha soppiantato quello degli strumenti di analisi normativa *ex ante* ed *ex post*, e nel 2013 questa tendenza si rende ancora più manifesta.

Tab. 7.4 - Norme e strumenti di programmazione per la semplificazione amministrativa

	Previsioni normative in tema di semplificazione	Piani, programmi, agende
Abruzzo	<p><b>2013</b></p> <p>La l.r. 1 ottobre 2013, n. 31 prevede il ricorso a MOA e semplificazioni.</p> <p><b>Ante 2013</b></p> <p>Il Patto di Sistema ("Obiettivo Basilicata 2012") prevedeva l'istituzione di una Task force per la sburocristizzazione, nonché l'adozione di una legge regionale sulla semplificazione amministrativa.</p> <p>La Task force è stata istituita mediante la D.G.R. 8 novembre 2011, n. 1572.</p>	Piano di semplificazione amministrativa (l.r. 31/2013), biennale
Basilicata	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>La l.r. 7 dicembre 2011, n. 18, è il primo intervento legislativo organico a livello regionale in materia di semplificazione.</p>	<p>Sessione annuale di semplificazione (l.r. 18/2011)</p> <p>Agenda per la semplificazione</p> <p>(formulata dal Tavolo permanente sulla semplificazione, istituito nel luglio 2013)</p>
Emilia Romagna	<p><b>2013</b></p> <p>Il reg. regionale 9 luglio 2013, n. 13, prevede che l'Ufficio legislativo di Giunta coordini e realizzi la MOA regionale.</p>	<p>Programma delle strategie di semplificazione (l.r. 13/2011), annuale</p>
Lazio	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>La l.r. n. 13/2011, all'art. 16, disciplina il "Programma delle strategie di semplificazione", adottato dalla Giunta annualmente, al fine di programmare gli interventi di semplificazione e MOA regionale.</p>	
Liguria		

Previsioni normative in tema di semplificazione		Piani, programmi, agende
Lombardia	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>La l.r. 1/2012, "Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria", prevede il ricorso ad azioni di semplificazione amministrativa.</p>	"Lombardia semplice": Agenda di governo 2011-2015 per la semplificazione e la modernizzazione del sistema Lombardia.
Marche	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>Con delibera 936 del 27 giugno 2012 è stata presentata una proposta di legge regionale a iniziativa di Giunta concernente "Legge di innovazione e semplificazione amministrativa": essa prevede che la Regione realizzi MOA e semplificazioni.</p>	Agenda di governo 2010-2015: contiene la sezione "Semplificazione, programmazione e meno burocrazia".
Piemonte	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>Già nel 1998 la d.g.r. 18-25853, del 9/11/1998, ha istituito il Nucleo per la semplificazione, che opera con funzioni di coordinamento di tutte le strutture regionali.</p>	
Sardegna	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>DGR del 7 novembre 2006, n. 45/2, approvava un ddl sulla semplificazione amministrativa regionale.</p>	

Previsioni normative in tema di semplificazione		Piani, programmi, agende
Sicilia	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>La l.r. 5 aprile 2011, n. 5, contiene indicazioni in merito ai tempi del procedimento, alla digitalizzazione della p.a. regionale e ad altri strumenti di semplificazione, come la conferenza di servizi, la SCIA (segnalazione certificata di inizio attività), il SUAP (sportello unico per le attività produttive) ecc. Successivamente, con decreto assessorile n. 16/2012, sono state emanate apposite "Linee guida per l'attuazione dell'art. 2 della legge regionale 5 aprile 2011, n. 5".</p> <p><b>2013</b></p> <p>Con Del. GR n. 356 del 28/10/2013, il Governo regionale ha presentato un disegno di legge recante "Disposizioni in materia di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi al fine di agevolare lo sviluppo socio-economico. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 10, e successive modifiche e integrazioni".</p>	<p>Programma di azione regionale per la misurazione degli oneri amministrativi, annuale.</p> <p>Strategie di semplificazione contenute nel Programma regionale di sviluppo (PKS).</p>
	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>La l.r. 40/2009 introduce la MOA regionale, che, dal 2010, ha assunto un carattere sistematico e viene svolta dal 2010 sulla base di Programmi di azione approvati, previa consultazione delle parti economico sociali, dalla Giunta regionale.</p>	<p>Piano triennale di semplificazione amministrativa (art. 3, l.r. 8/2011).</p>
Toscana	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>Con la l.r. 8/2011 si introduce il Piano triennale di semplificazione amministrativa e il concetto di MOA finalizzato alla semplificazione.</p>	<p>Programma per la misurazione degli oneri (art. 4, l.r. 8/2011).</p>
Umbria		

	Previsioni normative in tema di semplificazione	Piani, programmi, agende
Veneto	<p style="text-align: center;"><b>Ante 2013</b></p> <p>Con la del. GR n. 1599 del 11 ottobre 2011 si è avviato il progetto “Semplifichiamo assieme”, che, in particolare, ha costituito un gruppo di lavoro per la semplificazione delle procedure regionali.</p> <p style="text-align: center;"><b>2013</b></p> <p>Con la successiva del. GR n. 1049 del 28 giugno 2013 la ricognizione è stata successivamente aggiornata, censendo ulteriori 1217 procedimenti regionali.</p>	
p.a. Bolzano	<p style="text-align: center;"><b>Ante 2013</b></p> <p>La l.p. 17/1993 introduce la semplificazione e delegificazione.</p>	
p.a. Trento	<p style="text-align: center;"><b>Ante 2013</b></p> <p>La del. GP 2285/2011 ha approvato un Piano straordinario di riduzione degli oneri amministrativi. A regime, il Piano è stato sostituito dal Piano di miglioramento della p.a. per il periodo 2012-2016.</p> <p style="text-align: center;"><b>2013</b></p> <p>La l.p. 28 marzo 2013, n. 5, ha introdotto un articolo recante “Riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese” alla l.p. 23/1992.</p>	<p>Piano straordinario quinquennale per la riduzione degli oneri amministrativi (2011)</p> <p>Piano di miglioramento della p.a.</p>



## **7.6. Le esperienze di MOA e le semplificazioni amministrative**

Il ricorso a forme di semplificazione amministrativa è ormai molto frequente a livello regionale. Ben diciassette regioni annoverano, al 2013, esperienze in tal senso. Di queste, sette regioni sono state impegnate nel corso del 2013 in attività ulteriori di semplificazione: Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto e provincia di Trento. In particolare, Lazio e Umbria, anche in ottemperanza alle nuove norme in materia di cui si sono dotate, nel 2013 hanno avviato per la prima volta un'attività organica di tal genere (cfr. Tab. 7.5).

Meno diffuso risulta ancora il ricorso alla MOA. Ciò, si badi, malgrado il d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (cd. *Decreto sviluppo*) abbia esteso la MOA anche a regioni ed enti locali.

Si ricordi, peraltro, che il DFP, con l'assistenza tecnica del Formez, nel 2007 aveva avviato una fase di sperimentazione regionale, a cui hanno preso parte quattro regioni (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Liguria). Le sperimentazioni hanno avuto luogo nel 2008.

Oltre alle quattro regioni pilota, altre sette avevano sperimentato la MOA (Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Umbria e le province di Bolzano e Trento). Di queste, quattro sono state impegnate anche nel corso del 2013 con attività di misurazione (cfr. Tab. 7.5).

Tab. 7.5 - MOA e semplificazioni amministrative

	MOA	Semplificazioni realizzate
Basilicata		<p style="text-align: center;"><b>Ante 2013</b></p> <p>Tre disegni di legge, non approvati, su:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) "Disciplina delle attività di contrasto al lavoro irregolare";</li> <li>2) "Misure finalizzate alla promozione dei sistemi produttivi locali e dei contratti di rete";</li> <li>3) "Qualità dell'attività normativa e semplificazione amministrativa".</li> </ol>
Calabria		<p style="text-align: center;"><b>Ante 2013</b></p> <p>1) del.GR. n. 517 del 06/12/2012, ha affidato ai Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA) l'istruttoria dei procedimenti amministrativi in agricoltura.</p>
Campania		<p style="text-align: center;"><b>Ante 2013</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) l.r. 28 dicembre 2009, n. 19, semplificazioni nella certificazione del rischio sismico;</li> <li>2) l.r. 27 gennaio 2012, n.1: previsione MOA e SBA regionale;</li> <li>3) l.r. 21 maggio 2012, n. 12, semplificazioni in agricoltura.</li> </ol>
Emilia Romagna	<p style="text-align: center;"><b>Ante 2013</b></p> <p>1) Sperimentazione Formez di MOA in materia di pubblici esercizi (2008).</p> <p style="text-align: center;"><b>2013</b></p> <p>Nel Programma di semplificazione 2012-2013 è prevista una specifica linea d'azione sulla MOA in diversi ambiti.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ante 2013</b></p> <p>Programma di semplificazione 2012-2013</p>

Semplificazioni realizzate	
<p><b>MOA</b></p> <p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) Sperimentazione Formez di MOA in materia di esercizi di vendita al dettaglio di media struttura (2008).</p> <p>Friuli Venezia Giulia</p>	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) l.r. 7/2008, "legge comunitaria 2007": ha attuato la direttiva servizi;</p> <p>2) l.r. 13/2009, "legge comunitaria 2008": attuazione del SUAP regionale e della conferenza di servizi;</p> <p>3) l.r. 15/2010: adozione di procedure informatizzate per la tenuta dei libri fondiari nei territori ove vige tuttora il sistema tavolare di pubblicità immobiliare;</p> <p>4) l.r. 15/2012, "legge comunitaria 2010": semplificazione nel commercio;</p> <p>5) l.r. 26/2012, "legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012": semplificazione in tema di SCIA, silenzio assenso, riduzione dei tempi e compilazione di domande on line.</p> <p><b>2013</b></p> <p>6) l.r. 4/2013: ulteriori semplificazioni e ampliamento della SCIA per alcune attività commerciali e imprenditoriali.</p>
<p>Lazio</p>	<p><b>2013</b></p> <p>1) DGR 1 agosto 2013, n. 251: proposta di legge regionale concernente "Disposizioni per la semplificazione normativa e procedimentale e abrogazione espressa di leggi regionali" ("Taglia Norme"). La proposta reca in allegato l'elenco di circa 400 norme che vengono abrogate espressamente e che interessano quasi tutti i settori.</p>
<p>Liguria</p>	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) Semplificazione degli strumenti di pagamento: nel 2011 la Regione ha avviato uno studio finalizzato alla conservazione sostitutiva dei documenti digitali;</p> <p>2. rilevazione dei procedimenti regionali, con l'indicazione dei relativi termini di conclusione, effettuata in attuazione della l.r. 56/2009, con Regolamento regionale n. 2/2011 e Atto ricognitivo Delibera di Giunta regionale n. 622/2011;</p> <p>3. semplificazioni informatiche: resa operativa la procedura dei "Bandonline". È stato avviato il flusso di ricezione dei documenti digitali da PEC.</p>

MOA		Semplificazioni realizzate
Lombardia	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>MOA nel settore dell'edilizia.</p>	<p><b>2013</b></p> <p>La DGR 28 dicembre 2012, n. 9/4584, ha previsto una sperimentazione delle previsioni ex l.r. 1/2012 di sei mesi, limitata agli atti di determinazione dei criteri generali per l'emanazione di bandi, avvisi, manifestazioni di interesse e agli atti di approvazione di criteri e requisiti generali per l'iscrizione in albi, registri ed elenchi.</p>
Marche	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) Sperimentazione Formez di MOA in materia edilizia (2012).</p>	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) l.r. 29/2008: semplificazione delle procedure di iscrizione all'Albo delle Imprese Artigiane e istituzione della sola procedura telematica per tutti i relativi adempimenti amministrativi; 2) l.r. 7/2011: attua il SUAP a livello regionale.</p>
Piemonte	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) Sperimentazione Formez di MOA in materia di edilizia residenziale e produttiva (2012).</p>	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) l.r. 4 luglio 2005, n. 7, "Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai procedimenti amministrativi e nuovo disegno di legge"; ha ridotto i termini dei procedimenti amministrativi regionali; 2) DGR n. 14-2317 del 12.7.2011: attua le norme sul SUAP regionale.</p>
Sicilia	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) Nel 2012 sono state condotte MOA nei seguenti settori: ambiente, turismo, attività produttive, agricoltura, edilizia.</p> <p><b>2013</b></p> <p>2) Progetto Formez di MOA in edilizia.</p>	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>Al 2012 erano state realizzate semplificazioni amministrative nei seguenti settori:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) certezza, trasparenza e contenimento dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi;</li> <li>2) digitalizzazione dell'amministrazione regionale e siti web istituzionali;</li> <li>3) sportello unico per le attività produttive (SUAP);</li> <li>4) segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);</li> <li>5) "taglia-carta": riduzione della produzione di documenti cartacei;</li> </ol>

MOA		Semplificazioni realizzate
Toscana	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) Sperimentazione Formez di MOA in materia di somministrazione di cibi e bevande (2008);</p> <p>2) Programma di azione regionale 2010: prevedeva sei MOA (concluse);</p> <p>3) Programma di azione regionale 2011: prevedeva quattro MOA.</p>	<p><b>2013</b></p> <p>Le linee di intervento contenute nel documento attuativo del PIS sono diverse, riconducibili ai seguenti filoni:</p> <p>1) Semplificazione delle procedure di accesso alle sovvenzioni regionali per le attività produttive;</p> <p>2) Miglioramenti di processo relativi alla semplificazione amministrativa in agricoltura.</p>
	<p><b>2013</b></p> <p>Avviata l'attività sistematica di MOA <i>ex ante</i> da realizzare su provvedimenti di nuova emanazione.</p>	
	<p><b>Ante 2013</b></p> <p>1) Sperimentazione MOA per il settore commercio e artigianato (2012).</p>	<p><b>2013</b></p> <p>Fra le semplificazioni realizzate:</p> <p>1) semplificazione provvedimento (eliminazione di alcuni provvedimenti in materia di artigianato, edilizia, energia);</p> <p>2) semplificazione dei procedimenti amministrativi (riduzione dei tempi medi dei procedimenti anche attraverso l'utilizzazione di percorsi di digitalizzazione (dematerializzazione degli atti dirigenziali), applicazione di modelli di standardizzazione delle procedure (introduzione della modalità "a sportello" per alcune tipologie di bando),</p> <p>3) sviluppo dell'amministrazione digitale per la semplificazione;</p> <p>4) razionalizzazione e usabilità dei siti istituzionali.</p>
Umbria		

MOA	Semplificazioni realizzate
Veneto	<p data-bbox="283 403 305 627"><b>2012-2013</b></p> <p data-bbox="305 403 372 1431">L'attività di ricognizione del Gruppo di lavoro, istituito ex del. GR 1599/2011, ha individuato 1084 procedimenti regionali e in 296 è stata suggerita la riduzione dei tempi procedurali.</p> <p data-bbox="395 403 417 1431">La realizzazione delle proposte è affidata a 95 Gruppi tecnici di semplificazione (GTS).</p>
p.a. Bolzano	<p data-bbox="434 403 456 627"><b>Ante 2013</b></p> <p data-bbox="456 403 546 1431">Una prima esperienza di misurazione <i>ex ante</i> è stata effettuata con l'introduzione della "Dichiarazione unificata di reddito e patrimonio - DURP".</p> <p data-bbox="434 651 456 874"><b>Ante 2013</b></p> <p data-bbox="456 651 546 1431">Alcune misure generali di semplificazione (ad esempio in materia di documentazione amministrativa e contratti pubblici) sono contenute nella legge n. 17 del 1993.</p>
p.a. Trento	<p data-bbox="647 403 669 627"><b>2011-2013</b></p> <p data-bbox="669 403 759 1431">1) Effettuate le misurazioni derivanti dall'art. 40-quinquies della l.p. 23/1992.</p> <p data-bbox="759 403 781 627"><b>2013</b></p> <p data-bbox="781 403 869 1431">2) Esperienza di MOA sulle procedure edilizie (ancora in corso).</p>

**Semplificazioni realizzate (2011-2013):**

- 1) standardizzazione della modulistica e della documentazione per le procedure di competenza degli uffici provinciali
- 2) realizzazione di punti di accesso per imprese e cittadini, virtuali e/o fisici;
- 3) intensificazione delle comunicazioni telematiche tra uffici e con gli utenti.

## 7.7. Conclusioni

La politica di *better regulation* nelle regioni e province autonome in Italia sembra ancora lontana dall'aver conseguito esiti significativi e duraturi. La concreta attuazione dei principali strumenti di controllo della qualità normativa è ancora remota: dopo più di un decennio si è ancora impegnati in "sperimentazioni", senza un andamento costante e spesso, ancora, promosse da istituzioni esterne alle stesse regioni. Inoltre, lo stato di diffusione degli strumenti di *better regulation* presenta rilevanti disomogeneità territoriali, con un maggiore avanzamento delle regioni del centro e del nord e con un gruppo di regioni del sud che seguono a una certa distanza. A fronte di queste difficoltà, si registra l'istituzione in diverse realtà regionali di strutture organizzative preposte al miglioramento della qualità della regolazione, ma occorre al contempo sottolineare che la loro diffusione si è arrestata nell'ultimo biennio, e molte regioni ne sono ancora sprovviste.

L'analisi di quanto successo nel 2013 conferma alcune evidenze e tendenze rilevate negli anni precedenti ma lascia anche emergere correzioni di rotta che potrebbero delinearci più nettamente negli anni a venire.

L'attività di regioni e province autonome conferma, anzitutto, la tendenza generalizzata a una maggiore concentrazione sui temi della semplificazione amministrativa e della misurazione degli oneri, piuttosto che sull'analisi di impatto *ex ante* e, ancor meno, *ex post*.

In merito al tema della semplificazione, anche il 2013 vede crescere le esperienze di adozione di norme e regolazioni per l'adozione di piani e programmi di semplificazione, confermando una tendenza già in atto nel biennio precedente; aumentano, invece, con minore intensità le applicazioni concrete di tali previsioni e le esperienze di semplificazione e di MOA, che pure si attestano su un discreto livello.

Rispetto, invece, alle esigue esperienze "superstiti" di AIR e VIR, nel 2013 si registrano, oltre all'esperienza isolata del Lazio, soltanto alcune sperimentazioni di analisi di impatto realizzate grazie al supporto del POAT della Presidenza del consiglio, e che riguardano, quindi, le quattro regioni convergenza, destinatarie del progetto. Questo caso conferma e, anzi, porta al parossismo la sproporzione fra AIR e VIR, con la totale assenza di queste ultime in tutte le regioni. Ciò, in parte, sorprende, se si considerano gli stimoli e le pressioni che provengono dall'Unione europea e dall'OCSE, negli anni più recenti, per il rafforzamento della cultura della valutazione *ex post*

e l'introduzione del principio *Evaluate first*<sup>292</sup>, per cui vale sempre la pena verificare l'efficacia delle norme esistenti, prima di procedere a nuova regolazione. Considerazione tanto più valida nelle realtà regionali, gravate di sempre maggiori competenze legislative e di un carico finanziario e fiscale che rende la razionalizzazione delle risorse una necessità.

Prosegue, invece, il processo di proliferazione delle normative regionali sulla *better regulation*, anche se si registra un forte rallentamento rispetto all'attivismo del decennio precedente. Analogamente, si sono avuti nel corso del 2013 casi di riorganizzazione amministrativa, sia nelle giunte sia nei consigli, che tuttavia aggiungono pochi tasselli al quadro precedente.

Un fenomeno che appare, invece, in fase di stabilizzazione è quello dell'adozione di clausole valutative da parte dei Consigli regionali, sia in termini di espansione territoriale (d'altro canto, con poche eccezioni – cfr. Fig. 7.2 – quasi tutte le regioni e province autonome hanno adottato almeno una clausola) sia in termini numerici, anche in ragione della relativa facilità di adozione di clausole siffatte all'interno di leggi. La mancata diffusione di clausole ulteriori in altre leggi regionali può, dunque, essere dovuta anche alla loro limitata efficacia, se si considerano le scarsissime e qualitativamente opinabili relazioni che le giunte regionali hanno finora prodotto, facendo seguito a quanto richiesto nelle clausole.

Infine, va rilevata una sostanziale disomogeneità nella distribuzione territoriale dell'introduzione degli strumenti di *better regulation*, in quanto sono più attive le regioni del centro-nord, attestandosi in prima fila sia rispetto all'adozione di AIR e VIR sia in riferimento alle attività di semplificazione e misurazione degli oneri amministrativi, mentre restano ancora ridotte in qualità e quantità le esperienze avviate nelle regioni del sud. Questa concentrazione territoriale è, come anticipato, più evidente per strumenti maggiormente innovativi (come l'adozione di piani e programmi di semplificazione), per i quali si può sperare che in seguito, per emulazione o per effetto della pressione della Commissione europea, le restanti regioni potranno mutuarne l'esempio. Le dinamiche che emergono dal quadro osservato vedono alcune regioni innovatrici, concentrate al centro-nord, in grado di adottare autonomamente nuovi strumenti e nuovi metodi per il miglioramento della regolazione; a esse, successivamente, tendono ad

---

292. Che ha trovato piena definizione, infine, nella comunicazione della Commissione europea dello scorso ottobre, COM(2013) 686 final, *Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation*, Brussels, 02/10/2013.



aggregarsi le altre regioni meno innovatrici, ma disposte a recepirne i modelli. Tuttavia, in quest'ultimo gruppo, esaurita la spinta esogena delle altre regioni o del livello statale, si può anche assistere, talvolta, a un arretramento di fatto delle politiche di qualità della regolazione, con la rinuncia a innovare o anche solo ad applicare gli strumenti disponibili.



## Capitolo 8

# Indipendenza e qualità dell'analisi d'impatto delle autorità di regolazione nella letteratura

di Fabrizio Di Mascio

SOMMARIO: 8.1. Premessa - 8.2. Gli approcci teorici e i metodi di analisi - 8.3. I temi trattati - 8.4. Conclusioni

### 8.1. Premessa

In questo capitolo si passa in rassegna la produzione scientifica internazionale riferita ai temi di interesse dell'Osservatorio la cui pubblicazione è avvenuta nel corso del 2013<sup>293</sup>. Nello specifico, è analizzata quella dedicata alle autorità indipendenti e alla qualità della regolazione come tema trasversale, non quella sulle politiche di regolazione nei diversi settori delle politiche pubbliche.

Sono stati presi in considerazione 27 scritti, così divisi:

- 1 *working paper*;
- 2 saggi in volumi collettanei;
- 3 monografie;
- 21 articoli in rivista.

Il criterio di selezione adottato è quello della rilevanza della sede di pubblicazione. Infatti, è stato effettuato lo spoglio dei titoli indicizzati nei principali motori di ricerca e *rankings* internazionali, il che ha portato a concentrare la scelta sui contributi in lingua inglese. Lo spoglio ha fatto emergere, anche con riguardo alla *better regulation*, il carattere ormai recessivo delle monografie in quanto, come in molti altri campi delle scienze sociali, si tende a prediligere l'articolo in rivista che garantisce una maggiore circolazione dei risultati della ricerca.

---

293. In questa produzione rientrano anche gli articoli pubblicati online prima della loro uscita in volumi delle riviste.

Come mostra la Tab. 8.1, sono stati analizzati articoli pubblicati in riviste afferenti in prevalenza alla scienza dell'amministrazione e alla scienza politica. Sono stati passati in rassegna anche alcuni articoli usciti sulle principali riviste giuridiche, non quelli delle riviste economiche. Inoltre, emerge una forte concentrazione di articoli rilevanti su una specifica rivista, *Regulation & Governance*, dedicata esclusivamente ai temi della regolazione.

Tab. 8.1 – Ambiti disciplinari delle pubblicazioni in rivista passate in rassegna

Numero di articoli	Ambito disciplinare	Riviste
6	Scienza dell'amministrazione	<i>Public Administration, Administration &amp; Society, Journal of European Public Policy, Public Money &amp; Management, Public Organization Review</i>
6	Scienze giuridiche	<i>European Law Journal, Harvard Law Review, Georgetown Law Journal, Administrative Law Review, The Theory and Practice of Legislation</i>
5	Regolazione	<i>Regulation &amp; Governance</i>
4	Scienza politica	<i>European Journal of Political Research, West European Politics, European Political Science</i>

La prevalente presenza di pubblicazioni in lingua inglese si riflette sui temi trattati nelle diverse ricerche, come mostra la Tab. 8.2, che si concentrano quasi esclusivamente sulle esperienze europee e statunitensi. Continuano invece a essere trascurati gli altri continenti nonostante alcuni studi siano dedicati alla diffusione ormai globale della *better regulation*. Sorprende la scarsa frequenza di studi riferiti al sud America, in cui, pure, sono impiegati in modo consistente strumenti e strutture di *better regulation*<sup>294</sup>. Nel continente europeo, invece, si registra l'assenza di studi riferiti all'Europa dell'est capaci di porsi nella scia di ricerche precedenti<sup>295</sup>, mentre persiste la carenza di

294. S. Parrado, M. Salvador, *The institutionalization of meritocracy in Latin American Regulatory Agencies*, in «International Review of Administrative Sciences», 77(4), 2011, pp. 687-712.

295. K. Staronova, *Regulatory impact assessment: Formal institutionalization and practice*, in «Journal of Public Policy», 30(1), 2010, pp. 117-136.

quelli sul Sud Europa. In particolare, emerge l'assenza di pubblicazioni dedicate al caso italiano e a quello francese nonostante il rilievo che le politiche di *better regulation* hanno assunto in questi paesi nel corso degli ultimi anni.

Tab. 8.2 – Casi analizzati dalle pubblicazioni passate in rassegna

Numero di articoli	Casi oggetto di indagine
14	Europa (paesi europei e/o Unione europea)
8	Stati Uniti
3	Comparazione di un elevato numero di casi per studiare la diffusione globale della <i>better regulation</i>
1	Comparazione Stati Uniti-Unione europea
1	Brasile
0	Italia, Francia

Ognuno dei paragrafi che segue sarà dedicato alla presentazione di uno specifico tema trattato dalla letteratura sulla *better regulation* e sulle autorità indipendenti. Sono sei i temi trattati dalle pubblicazioni dell'anno 2013, così articolati:

- il controllo della regolazione da parte degli *oversight bodies*;
- la qualità dell'analisi d'impatto;
- le reti della regolazione;
- l'indipendenza e l'influenza delle autorità indipendenti;
- l'uso della conoscenza, l'apprendimento e la *better regulation*;
- il ruolo dei giudici.

L'elenco dei temi trattati dalle pubblicazioni del 2013 lascia peraltro emergere diversi livelli di consolidamento che si desumono da una analisi della letteratura accumulatasi negli anni precedenti.

La qualità dell'analisi d'impatto<sup>296</sup> e l'indipendenza delle autorità indipendenti<sup>297</sup>, sono ormai consolidati nella letteratura internazionale da diversi anni. Elevato è anche il consolidamento dello studio delle strategie per l'attuazione della *better regulation*<sup>298</sup> (Baldwin 2010) di cui il controllo della regolazione da parte degli *oversight bodies* e l'uso della conoscenza costituiscono delle specificazioni recenti. Il tema delle reti della regolazione, invece, arricchisce la conoscenza della governance multi-livello nell'Unione europea con specifico riferimento alle autorità indipendenti di cui si discute solo da pochi anni<sup>299</sup>. Infine, l'aspetto più innovativo tra quelli trattati è quello del ruolo dei giudici di cui si discute solo a partire da un contributo di Bar-Simon-Tov<sup>300</sup>.

Temi abbondantemente trattati nella letteratura precedente come la regolazione del rischio<sup>301</sup> e la cattura dei regolatori<sup>302</sup> non sono stati, invece, affrontati nel corso del 2013.

Prima di passare all'analisi dei temi è però opportuno analizzare preliminarmente i principali approcci teorici e metodi di indagine impiegati nelle pubblicazioni in rassegna.

## 8.2. Gli approcci teorici e i metodi di analisi

Molti studi passati in rassegna applicano approcci teorici consolidati nelle scienze sociali. Alcuni di questi pongono in rilievo i fattori istituzionali di contesto che determinano una diversificazione di quanto si produce utilizzando gli stessi strumenti di policy in diversi

---

296. S. Shapiro, J.F. Morrall III, *The triumph of regulatory politics: Benefit-cost analysis and political salience*, in «Regulation & Governance», 6(2), 2012, pp. 189-206.

297. F. Gilardi, M. Maggetti, *The Independence of Regulatory Authorities*, in D. Levi-Faur (a cura di), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011.

298. R. Baldwin, *Better Regulation: The Search and the Struggle*, in R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (a cura di), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

299. S. Eckert, *Between commitment and control: Varieties of delegation in the European postal sector*, in «Journal of European Public Policy», 17(8), 2010, pp. 1231-1252.

300. I. Bar-Simon-Tov, *Semiprocedural Judicial Review*, *op. cit.*

301. J. Black, *The Role of Risk in Regulatory Processes*, in R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (a cura di), *The Oxford Handbook of Regulation*, *op. cit.*

302. S.P. Croley, *Beyond Capture: Towards a New Theory of Regulation*, in D. Levi-Faur (a cura di), *Handbook on the Politics of Regulation*, *op. cit.*; B.M. Mitnick, *Capturing 'Capture': Definition and Mechanisms*, *Ibidem.*

paesi. Si tratta della *policy diffusion*<sup>303</sup> e dell'istituzionalismo storico<sup>304</sup> che mettono in luce la "diffusione senza convergenza" degli strumenti di *better regulation* già individuata da studi precedenti<sup>305</sup>. In questo ambito si ritaglia uno spazio specifico l'attenzione al *learning*<sup>306</sup>, evidenziando come i fattori di contesto che ostacolano l'attuazione degli politiche di *better regulation* possano essere bilanciati da meccanismi di apprendimento attivati attraverso il ricorso ad alcuni specifici strumenti di diffusione delle conoscenze.

In altri casi, invece, viene messo in rilievo il ruolo degli usi della conoscenza nei processi di regolazione<sup>307</sup>. Gli strumenti di *better regulation* non sarebbero impiegati, in questa prospettiva, tanto per alimentare dal punto di vista informativo il processo decisionale all'interno delle amministrazioni regolatrici, quanto per aumentare il loro grado di legittimazione rispetto ai destinatari della regolazione. L'approccio dell'*agenda setting*<sup>308</sup>, infine, mette in evidenza che l'influenza delle autorità indipendenti dipende dalla loro capacità di far percepire all'esterno la salienza dei problemi di policy affrontati.

Con riferimento ai metodi, anche nella letteratura sulla *better regulation*, tende a prevalere la distinzione tra studi qualitativi e studi quantitativi. Sono pochi, infatti, gli studi che impiegano un metodo misto<sup>309</sup> in cui i risultati dell'analisi quantitativa sono approfonditi dall'analisi qualitativa. Va segnalata, infine, l'assenza di ricerche basate sul metodo QCA<sup>310</sup> che negli anni precedenti era stato impiegato da studi rilevanti<sup>311</sup>.

---

303. C.R. Shipan, C. Volden, *Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners*, in «Public Administration Review», 72(6), 2012, pp. 788-796.

304. K. Thelen, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, in «Annual Review of Political Science», 2, 1999, pp. 369-404.

305. C.M. Radaelli, *Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment*, *op. cit.*, pp. 924-943.

306. C.M. Radaelli, C. Dunlop, *Systematizing Policy Learning*, in «Political Studies», 61(3), 2013, pp. 599-619.

307. C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; C.H. Weiss, *The Many Meanings of Research Utilization*, in «Public Administration», 39(4), 1979, pp. 426-431.

308. F.R. Baumgartner, B.D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

309. I. Rohlfing, *Pitfalls and Principles of Nested Analysis in Comparative Research*, in *Comparative Political Studies*, 41(11), 2008, pp. 1492-1514.

310. Si tratta di un metodo che consente di sottoporre ad analisi quantitativa evidenze di carattere qualitativo. In proposito, si veda C.C. Ragin, *The Comparative Method*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1987.

311. C. Dunlop, M. Maggetti, C.M. Radaelli, D. Russell, *The Many Uses of Regulatory Impact Assessment*, in «Regulation & Governance», 6(1), 2012, pp. 23-45; M. Maggetti,

### 8.3. I temi trattati

#### *Il controllo della regolazione da parte degli oversight bodies*

In questo primo scorcio del Ventunesimo secolo alcuni studi hanno affrontato il tema del *regulatory oversight* inteso come istituzione di un organismo dedicato al controllo e all'indirizzo della regolazione prodotta dalle strutture dell'esecutivo<sup>312</sup>. Questo tema ha continuato a essere oggetto di attenzione anche nel 2013 quale anno in cui è stato pubblicato un articolo che passa in rassegna la letteratura sul tema<sup>313</sup> cui si aggiungono altri articoli che, presentando evidenze di ricerche empiriche, consentono di approfondire la conoscenza delle differenze tra i sistemi di *regulatory oversight* istituiti sulle due sponde dell'Atlantico, rispettivamente negli Stati Uniti e nell'Unione Europea<sup>314</sup>.

Il sistema americano continua a essere oggetto di prevalente attenzione, considerato che un solo articolo è dedicato al sistema europeo<sup>315</sup> rispetto a tre saggi focalizzati sul ruolo dell'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)<sup>316</sup>. Questi ultimi mettono in discussione l'ormai tradizionale assunto per cui il ricorso all'analisi costi-benefici e la successiva *review* da parte dell'OIRA costituisca uno strumento di controllo politico del centro del governo sulla regolazione prodotta dalle agenzie americane.

---

*De Facto Independence After Delegation: A Fuzzy-Set Analysis*, in «Regulation & Governance», 1(4), 2007, pp. 271-294.

312. M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli oversight bodies*, op. cit.; C. Cordova-Novion, S. Jacobzone, *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform*, Parigi, OECD Publishing, 2011.

313. J.B. Wiener, *The Diffusion of Regulatory Oversight*, in M.A. Livermore, R.L. Revesz (a cura di), *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

314. J.B. Wiener, A. Alemanno, *Comparing Regulatory Oversight Bodies Across the Atlantic*, in S. Rose-Ackerman, P. Lindseth (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010.

315. A. Alemanno, A. Meuwese, *Impact Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in 'New Comitology'*, in «European Law Journal», 19(1), 2013, pp. 76-92.

316. M.A. Livermore, *Cost-Benefit Analysis and Agency Independence*, University of Virginia School of Law, John M. Olin Law and Economics Research Paper Series 2013-09, 2013; M.A. Livermore, R.L. Revesz, *Regulatory Review, Capture and Agency Inaction*, in «The Georgetown Law Journal», 101, 2013, pp. 1337-1398; C. R. Sunstein, *The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities*, in «Harvard Law Review», 126, 2013, pp. 1838-1878.



A porre una minore enfasi sul ruolo dell'OIRA come strumento di controllo politico rispetto al suo ruolo di aggregatore di informazioni disperse nel sistema di governo statunitense è Sunstein, il quale, basandosi sulla esperienza maturata sul campo nel periodo in cui è stato a capo di questo ufficio (2009-2012), evidenzia che solo una minima parte dei commenti dell'OIRA sui provvedimenti prodotti dalle agenzie statunitensi poggia sulle evidenze dell'analisi costi-benefici. Larga parte dei commenti, infatti, è frutto della raccolta ed elaborazione delle osservazioni e dei suggerimenti avanzati dalle altre agenzie e dal pubblico americano.

Ciò sembra essere in parte dovuto ai limiti della *review* dell'analisi costi-benefici come strumento di controllo politico posti in evidenza dal *case study* di Livermore sull'Environmental Protection Agency (EPA). Questo studio rileva che la revisione dell'analisi costi-benefici non riduce l'autonomia dell'Agenzia, in quanto l'OIRA, a causa di una insufficiente capacità tecnica, si è limitata a recepire i principi e i criteri stabiliti in precedenza dalle stesse agenzie senza imporre standard metodologici funzionali a svolgere un penetrante controllo dal centro.

Il contributo di Livermore e Revesz evidenzia invece che l'OIRA concentra l'attenzione esclusivamente sulla regolazione prodotta, trascurando i bisogni di regolazione inappagati. Per supplire a questo deficit di controllo sull'inazione da parte dei regolatori, Livermore e Revesz raccomandano di concentrare l'attenzione sulle richieste di regolazione avanzate dai regolati alle agenzie e inevase da queste ultime.

L'unico articolo dedicato al sistema europeo è quello di Alemanno e Meuwese che rileva una incipiente tendenza alla convergenza con il sistema americano. Tale convergenza, a giudizio degli autori, è evidenziata dalla graduale inclusione degli atti non legislativi all'interno del perimetro dei provvedimenti sottoposti ad analisi d'impatto. A trainare tale inclusione sono state le imprese che scorgono nell'analisi d'impatto uno strumento di maggiore trasparenza e accessibilità al processo di adozione degli atti. Finora, però, la produzione di analisi d'impatto di atti non legislativi è stata limitata in quanto rimessa dalle *Impact Analysis Guidelines* del 2009 alla decisione discrezionale del Segretariato generale della Commissione e dell'Impact Assessment Board. Quest'ultimo non ha esitato a scrutinare gli atti non legislativi con lo stesso livello di approfondimento cui sono sottoposti gli atti legislativi. L'attivismo dell'Impact Assessment Board ha contribuito alla progressiva standardizzazione dei criteri e dei metodi dell'analisi d'impatto estesa agli atti non legislativi che, introducendo vincoli

procedurali all'esercizio del potere di delega concesso alla Commissione, a giudizio degli autori pone le premesse per il consolidamento anche nell'Unione Europea dell'approccio statunitense del controllo politico sulla regolazione prodotta dall'esecutivo.

### *La qualità dell'analisi d'impatto*

Molteplici studi hanno evidenziato che la qualità delle analisi d'impatto tende a non essere all'altezza degli standard enunciati nei documenti ufficiali<sup>317</sup>.

L'articolo di Ellig e altri<sup>318</sup> contribuisce al dibattito sulla qualità delle analisi d'impatto negli USA presentando una ricerca basata sul metodo dello *scoring system*<sup>319</sup> che muove da un riscontro puntuale dell'effettivo utilizzo dei criteri dettati nelle linee guide istituzionali nelle analisi d'impatto prodotte dalle agenzie americane nel periodo 2008-2010 con riferimento ai provvedimenti maggiormente significativi da un punto di vista economico. Il periodo considerato consente di rilevare le conseguenze dell'alternanza tra le amministrazioni Bush e Obama sulla qualità delle analisi nonché quella dell'effetto delle *midnight regulations*<sup>320</sup> promosse dal governo Bush per accelerare l'approvazione dei provvedimenti al termine del proprio mandato. I risultati della ricerca evidenziano la qualità più bassa delle *midnight regulations* a conferma della tesi che una analisi d'impatto di qualità richiede tempo. In ogni caso, la qualità media delle analisi, a conferma di quanto già rilevato dalla letteratura precedente sul sistema americano, è bassa. Quelle di qualità più elevata tendono a essere prodotte dalle agenzie di colore politico diverso da quello dell'amministrazione in carica e ciò sembrerebbe supportare, almeno parzialmente, l'ipotesi dell'analisi d'impatto come strumento di controllo politico. Le agenzie del medesimo colore politico dell'amministrazione, infatti, non sono tenute a produrre

317. A. Fraas, R. Lutter, *The Challenges of Improving the Economic Analysis of Pending Regulations: The Experience of OMB Circular A-4*, in «Annual Review of Resource Economics», 3(1), 2011, pp. 71-85; R. Hahn, P.C. Tetlock, *Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?*, in «Journal of Economic Perspectives», 22(1), 2008, pp. 67-84.

318. J. Ellig, P.A. MacLaughlin, J.F. Morrall III, *Continuity, Change, and Priorities: The Quality and Use of Regulatory Analysis Across US Administrations*, in «Regulation & Governance», 7(2), 2013, pp. 153-173.

319. Si tratta di un metodo che articola la qualità in diverse dimensioni cui sono associate delle scale. Per ciascuna dimensione l'analista assegna un punteggio sulla base del contenuto dell'analisi d'impatto sotto esame.

320. Si tratta dei provvedimenti approvati dall'amministrazione uscente nel periodo compreso tra l'Election Day e l'Inauguration Day della nuova amministrazione.

una analisi d'impatto di qualità elevata per vedere approvati i propri provvedimenti. Viceversa, lo scrutinio dell'amministrazione è più accurato sulle agenzie di colore politico diverso e ciò aumenta la qualità delle analisi d'impatto prodotte.

Ricorrono allo *scoring system* anche Shapiro e Morrall<sup>321</sup> che misurano la qualità dell'analisi d'impatto solo in termini di presenza di informazioni su determinati ambiti. Lo studio dei due autori individua una forte correlazione tra il numero di informazioni riportate nelle analisi d'impatto e il tempo impiegato per redigerle nell'ambito del sistema statunitense. Gli autori giungono alla conclusione che solo riducendo i tempi delle valutazioni attraverso un aumento delle risorse investite è possibile rendere vantaggioso il ricorso all'analisi d'impatto, in quanto si conseguirebbe un bilanciamento tra il costo dell'allungamento dei tempi delle decisioni ed un effettivo incremento della qualità del processo.

Il metodo dello *scoring system* è stato impiegato anche da Fritsch e altri<sup>322</sup> che pongono a confronto i due sistemi di *regulatory oversight* più consolidati in Europa, vale a dire quelli del Regno Unito e dell'Unione Europea. Gli autori evidenziano che lo *scoring system* costituisce un approccio intermedio tra quello ambizioso, ma dispendioso, dei benchmark sviluppato nel Regno Unito dal National Audit Office (NAO)<sup>323</sup>, in cui viene replicata l'analisi d'impatto svolta dalle strutture per saggiarne la robustezza, e quello più rozzo adottato da Hertin e altri<sup>324</sup> che rileva solo se l'analisi d'impatto sia stata prodotta effettivamente prima o dopo la formulazione dei provvedimenti. In analogia con lo studio sul sistema statunitense di Ellig e altri e con quelli precedenti sull'Unione Europea<sup>325</sup>, Fritsch e altri ricorrono allo *scoring system* misurando la qualità delle analisi

---

321. S. Shapiro, J.F. Morrall III, *Does Haste Make Waste? How Long Does It Take to Do a Good Regulatory Impact Analysis?*, in «Administration & Society», Advance Online Publication, 2013.

322. O. Fritsch, C.M. Radaelli, L. Schrefler, A. Renda, *Comparing the Content of Regulatory Impact Assessments in the UK and the EU*, in «Public Money & Management», 33(6), 2013, pp. 445-452.

323. National Audit Office, *Delivering High Quality Impact Assessment*, London, The Stationery Office, 2009.

324. J. Hertin, J. Turnpenny, A. Jordan, M. Nilsson, D. Russel, B. Nykvist, *Rationalising the Policy Mess? Ex Ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process*, in «Environment and Planning A», 41(5), 2009, pp. 1185-1210.

325. C. Cecot, R. Hahn, A. Renda, L. Schrefler, *An Evaluation of the Quality of Impact Assessment in the European Union with Lessons for the US and the EU*, in «Regulation & Governance», 2(4), 2008, pp. 405-424; A. Renda, *Impact Assessment in the EU*, Brussels, The Centre for European Policy Studies, 2006.

d'impatto attraverso una *scorecard*, vale a dire una checklist articolata nelle dimensioni di qualità che si possono desumere dalla lettura dei manuali sull'analisi d'impatto. Tale metodo è applicato dagli autori a tutte le analisi d'impatto dell'Unione europea e a un campione di quelle del Regno Unito prodotte nel periodo 2005-2010. I risultati dell'analisi evidenziano una crescita della qualità complessiva delle analisi d'impatto nel corso del tempo in ambedue i sistemi che derivano dai processi di apprendimento e graduale istituzionalizzazione dell'innovazione favorita dal consolidamento degli *oversight bodies*. Inoltre, in ambedue i sistemi gli aspetti relativi alla quantificazione economica rivelano una qualità più elevata rispetto agli aspetti relativi alla definizione degli obiettivi e delle opzioni di policy e del loro impatto in termini sociali e ambientali. Ciò potrebbe indicare che l'analisi d'impatto sia utilizzato essenzialmente per la salvaguardia della razionalità economica ma, in assenza di studi più specifici sul processo di *policy making*, questa rimane una semplice ipotesi di ricerca.

L'analisi di Radaelli e altri<sup>326</sup> pone invece in evidenza il ruolo dell'analisi d'impatto a livello dell'Unione europea come strumento che svolge funzioni di coordinamento e di comunicazione del *policy making* creando consenso attorno alle opzioni di policy considerate nel processo decisionale. L'analisi è condotta su un campione di analisi d'impatto prodotte dalla Commissione europea che lascia emergere un uso diffuso di tecniche narrative funzionali a presentare se stessa come un regolatore razionale che basa le sue scelte sulle evidenze empiriche, attento alle esigenze di coordinamento del processo di *policy making* e pronto a rispondere alle richieste degli *stakeholders*.

### *Le reti della regolazione*

L'ambiente entro cui operano le strutture di regolazione nazionali è notevolmente cambiato negli ultimi decenni a seguito della loro inclusione in reti che le agenzie nazionali tra loro. Ciò vale soprattutto per quelle costituite a livello europeo (cd. *European Regulatory Networks* – *ERNs*) che rafforzano l'autonomia delle autorità indipendenti a livello nazionale<sup>327</sup>. Queste ultime, infatti, resistono

326. C.M. Radaelli, C. Dunlop, O. Fritsch, *Narrating Impact Assessment in the European Union*, in «European Political Science», 12, 2013, pp. 500-521.

327. D. Cohen, M. Thatcher, *Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies*, in «Journal of Public Policy», 28(1), 2008, pp. 49-71; B. Eberlein, A.L. Newman, *Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union*, in «Governance»,

alle pressioni dei governi nazionali opponendo i vincoli imposti dall'appartenenza alle reti europee.

L'ipotesi del rafforzamento delle autorità a seguito della inclusione nelle reti europee è stata oggetto di analisi empirica in due studi. Dal primo, condotto sul solo caso tedesco, è emerso l'aumento di autonomia delle autorità federali generato dall'inclusione nelle reti europee, soprattutto con riferimento a quelle settoriali<sup>328</sup>. Il secondo studio, invece, è dedicato all'impatto dell'inclusione nell'European Competition Network (ECN) delle autorità di settore di due paesi membri dell'Unione, Olanda e Svezia, e di un paese terzo quale la Norvegia<sup>329</sup>. Nei tre casi oggetto di indagine l'istituzionalizzazione dell'ECN ha aumentato l'autonomia delle autorità nazionali sia in termini formali sia sostanziali anche in ragione a fattori di contesto domestici.

Maggetti<sup>330</sup> ha condotto una indagine empirica ad ampio spettro (118 autorità nei settori di finanza, energia, telecomunicazioni, concorrenza) rilevando l'effetto positivo dell'appartenenza alle reti europee sull'aumento di poteri delle autorità cui però non sempre si accompagna l'attesa crescita delle risorse organizzative. Lo stesso autore si è interessato al ruolo delle autorità nazionali nell'ambito dell'European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG) riscontrando che sono le agenzie che regolano mercati domestici competitivi quelle più attive nella rete europea in quanto la loro omogeneità istituzionale innesca un meccanismo di *self-reinforcement* tra attivismo a livello europeo e domestico mentre sembra essere nulla l'influenza di fattori organizzativi come l'età delle agenzie e le risorse di cui esse dispongono<sup>331</sup>.

Se in Europa il *networking* è di carattere verticale, essendo promosso dal livello sovranazionale le cui strutture si allacciano alle autorità nazionale per supportare l'attuazione delle politiche in

---

21(1), 2008, pp. 25-52.

328. T. Bach, E. Ruffing, *Networking for Autonomy? National Agencies in European Networks*, in «Public Administration», 91(3), 2013, pp. 712-726.

329. O.A. Danielsen, K. Yesilkagit, *The Effects of European Regulatory Networks on the Bureaucratic Autonomy of National Regulatory Authorities*, in «Public Organization Review», Advance Online Publication, 2013.

330. M. Maggetti, *The Rewards of Cooperation: The Effects of Membership in European Regulatory Networks*, in «European Journal of Political Research», 53(3), 2014, pp. 480-499.

331. M. Maggetti, *The Politics of Network Governance in Europe: The Case of Energy Regulation*, in «West European Politics», 37(3), 2014, pp. 497-514.

specifici ambiti di policy, nel caso del Brasile<sup>332</sup>, esso è stato promosso spontaneamente dalle autorità dello stesso paese per allacciare relazioni orizzontali finalizzate a consolidare l'identità professionale dei regolatori attraverso processi di scambio e diffusione delle buone pratiche in un contesto in cui l'autonomia delle autorità di regolazione fatica ad affermarsi.

L'ultimo studio dedicato alla formazione di reti della regolazione si focalizza sulla funzione di mediazione svolta dall'OCSE per la diffusione globale dell'analisi d'impatto che nei diversi paesi produce esiti molto differenziati a causa dell'influenza degli specifici contesti istituzionali ed economici<sup>333</sup>. L'attenzione alla fase di attuazione, in cui è più rilevante l'influenza dei fattori politici e amministrativi domestici, distingue questo studio dalla letteratura consolidata di *policy diffusion*. I risultati della ricerca evidenziano il ruolo di *editor* delle riforme svolto dall'OCSE che ha prelevato l'analisi d'impatto dagli Stati Uniti e l'ha diffusa negli altri paesi per realizzare una funzione diversa da quella assolta da questo strumento di *better regulation* nel contesto di origine. Negli Stati Uniti, infatti, l'analisi d'impatto è nata come strumento di controllo politico delle burocrazie, mentre l'OCSE ne ha promosso la diffusione globale come strumento di *evidence-based policy making* che rende più razionale la formulazione dei provvedimenti. Ciò ha stimolato processi emulativi anche in paesi molto differenti da quello statunitense producendo spesso un'innovazione realizzata solo a livello simbolico per apparire conformi agli indirizzi degli organismi internazionali.

### *L'indipendenza e l'influenza delle autorità indipendenti*

Uno dei temi più indagati dalla scienza politica è quello della tensione tra controllo politico e autonomia organizzativa che scaturisce dalla delega di poteri dall'esecutivo ad autorità indipendenti<sup>334</sup>.

A questo filone della letteratura internazionale hanno offerto un

---

332. A.C. Bianculli, *The Brazilian Association of Regulatory Agencies: Integrating Levels, Consolidating Identities in the Regulatory State in the South*, in «Regulation & Governance», 7(4), 2013, pp. 547-559.

333. F. De Francesco, *Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis*, *op. cit.*

334. F. Gilardi, M. Maggetti, *The Independence of Regulatory Authorities*, in D. Levi-Faur (a cura di), *Handbook on the Politics of Regulation*, *op. cit.*; A. Wonka, B. Rittberger, *Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies*, in «West European Politics», 33(4), 2010, pp. 730-752.

contributo Hanretty e Koop<sup>335</sup> che, prendendo le mosse da un loro precedente studio focalizzato solo sull'indipendenza formale delle autorità indipendenti<sup>336</sup>, hanno condotto un'analisi quantitativa sulle autorità di 17 paesi europei con riferimento a 8 ambiti di policy. In questo studio l'indipendenza delle autorità è stata misurata avendo come riferimento la vulnerabilità dei loro vertici in occasione di cambiamenti della composizione dei governi. Gli esiti della ricerca evidenziano che a essere meno vulnerabili rispetto ai cambiamenti della composizione dei governi sono le autorità che hanno un elevato livello di indipendenza formale e che operano in paesi in cui vige una tradizione di *rule of law* e in cui i sistemi di partito sono molto frammentati.

Un altro studio ricorre invece alla *social network analysis* per cui l'indipendenza sostanziale di un'autorità indipendente può essere rilevata attraverso la percezione che ne hanno di essa tutti gli attori (governo, co-regolatori e regolati) coinvolti nello stesso settore di policy<sup>337</sup>. Le dimensioni di indipendenza indagate sono quelle della influenza, intesa come centralità nella rete di regolazione, e della disponibilità di risorse attraverso cui le autorità possono operare. I risultati della ricerca condotta sul caso dell'autorità svizzera di regolazione delle telecomunicazioni evidenziano una pronunciata indipendenza dal governo a fronte di una forte influenza di regolati e co-regolatori.

Rispetto alla tensione tra autonomia e controllo politico, il ruolo assunto da parte delle autorità indipendenti nei processi di *policy making* è meno indagato. Il *case study* di Littoz-Monnet è dedicato all'attivismo della British Medicines Regulatory Agency che si è servita della sponda offerta dal livello europeo per promuovere a livello domestico la regolazione dei prodotti a base di erbe<sup>338</sup>. Questa ricerca evidenzia la capacità dell'autorità inglese di fungere da attore politico a tutti gli effetti grazie all'abilità strategica nell'influenzare il discorso pubblico e nel saper scegliere l'arena istituzionale attraverso

---

335. C. Hanretty, C. Koop, *Shall the Law Set Them Free? The Formal and Actual Independence of Regulatory Agencies*, in «Regulation & Governance», 7(2), 2013, pp. 195-214.

336. C. Hanretty, C. Koop, *Measuring the Formal Independence of Regulatory Agencies*, in «Journal of European Public Policy», 19(2), 2012, pp. 198-216.

337. K. Ingold, F. Varone, F. Stokman, *A Social Network-Based Approach to Assess De Facto Independence of Regulatory Agencies*, in «Journal of European Public Policy», 20(10), 2013, pp. 1464-1481.

338. A. Littoz-Monnet, *The Role of Independent Regulators in Policy Making*, in «European Journal of Political Research», 53(1), 2014, pp. 1-17.

cui promuovere il cambiamento auspicato.

### *Uso della conoscenza e apprendimento*

Uno degli assunti della letteratura di analisi delle politiche pubbliche è che la conoscenza si presta a diversi usi nei processi di *policy making* dei quali quello di informare le decisioni tende a essere relativamente poco frequente<sup>339</sup>.

La monografia di Schrefler<sup>340</sup> esamina l'utilizzo della conoscenza nelle autorità indipendenti presentando una tipologia di usi della conoscenza che vanno da quello *strumentale*, per cui la conoscenza incide sulla presa di decisioni, a quello *simbolico*, per cui la conoscenza viene impiegata per guadagnare legittimità apparendo razionali, fino al suo *mancato uso*. A questi usi si affianca quello politico che a sua volta si articola in quello strategico, che posiziona l'autorità rispetto agli equilibri dell'ambiente politico complessivo, e quello sostantivo, vale a dire per supportare un orientamento di policy già definito. Alcuni studi avevano affrontato il tema dell'uso della conoscenza con riferimento alle agenzie statunitensi<sup>341</sup> mentre mancavano studi dedicati a casi europei. Schrefler colma tale vuoto con un'analisi empirica del caso di OFCOM nel Regno Unito attraverso un'analisi diacronica della regolazione delle reti di ultima generazione nel periodo 2004-2010 che evidenzia la natura dinamica dell'uso della conoscenza che passa da quello *strumentale* a quello *simbolico* a seguito della variazione dei livelli di conflitto della policy e di trattabilità dei problemi.

Una tipologia alternativa di studio sugli usi della conoscenza nei processi di regolazione è proposta da Rissi e Sager<sup>342</sup> che includono nella loro analisi anche quello *concettuale*, che cambia i termini del problema di policy da affrontare, e quello *processuale*, che serve a migliorare le relazioni interorganizzative all'interno del sistema che

---

339. C.M. Radaelli, *The Role of Knowledge in the Policy Process*, in «Journal of European Public Policy», 2(2), 1995, pp. 159-183.

340. L. Schrefler, *Economic Knowledge in Regulation. The Use of Expertise by Independent Agencies*, Colchester, ECPR Press, 2013.

341. E.T. Jennings, J.L. Hall, *Evidence-based Practice and the Use of Information in State Agency Decision-Making*, in «Journal of Public Administration Research & Theory», 22(2), 2012, pp. 245-266; T. McGarity, *Reinventing Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; R. Morgenstern, *Economic Analysis at EPA*, Washington, DC, Resources for the Future, 1997.

342. C. Rissi, F. Sager, *Types of Knowledge Utilization of Regulatory Impact Assessment: Evidence from Swiss Policymaking*, in «Regulation & Governance», 7(3), 2013, pp. 348-364.



produce le politiche pubbliche. Attraverso una analisi di tre casi di analisi d'impatto formulate dal governo svizzero gli autori rilevano che gli usi della conoscenza tendono a variare in base alle caratteristiche delle arene di policy. Meno rilevanti sono il contesto istituzionale e le procedure impiegate per formulare le analisi d'impatto.

All'uso della conoscenza nelle analisi d'impatto in senso lato è dedicata anche la ricerca di Desmarais e Hird<sup>343</sup> sulla frequenza del ricorso alle ricerche scientifiche pubblicate a sostegno delle proprie decisioni da parte delle agenzie statunitensi. I risultati della ricerca evidenziano la frequenza piuttosto bassa di citazione delle ricerche scientifiche e la prevalenza, tra queste, delle pubblicazioni afferenti alle scienze economiche per la valutazione dei costi e a quelle mediche per la valutazione dei benefici. A essere più citate sono le pubblicazioni con *impact factor* più elevato e, a giudizio degli autori, ciò sembra confutare l'ipotesi per cui i *policy makers* ricorrono a citazioni per sostenere orientamenti già definiti.

Lo studio di Coletti e Radaelli<sup>344</sup> è invece dedicato ai modelli di razionalità economica e di apprendimento che informano i due principali strumenti di *better regulation*, vale a dire l'analisi d'impatto e la riduzione degli oneri amministrativi. L'obiettivo dell'indagine è quello di spiegare un apparente paradosso: uno strumento come l'analisi d'impatto informato da una teoria economica più sofisticata stenta a trovare attuazione, mentre uno strumento basato su una teoria economica rozza come lo SCM ha trovato rapida diffusione in Europa. A rendere rozzo lo SCM sarebbe la sua enfasi sulla quantità piuttosto che sulla qualità della regolazione cui invece presta attenzione l'analisi costi-benefici su cui poggia l'analisi d'impatto. A rendere però difficile l'utilizzo dell'analisi d'impatto sarebbe il modello di apprendimento razionale-sinottico che essa presuppone in cui sono fissati gli obiettivi di policy prima ancora di valutare costi e benefici delle diverse opzioni di azione al fine di scegliere quella che massimizza il benessere collettivo. Il modello sperimentale di apprendimento dello SCM, invece, offre il vantaggio di aprire un canale di comunicazione tra regolatori e regolati sugli aspetti della misurazione degli oneri, nonché della definizione e del monitoraggio degli obiettivi di riduzione.

Al tema della incorporazione di teorie economiche negli strumenti

---

343. B.A. Desmarais, J.A. Hird, *The Use of Research in US Regulatory Impact Analyses*, in «Regulation & Governance», 8(4), 2013, pp. 497-510.

344. P. Coletti e C.M. Radaelli, *Economic Rationales, Learning, and Regulatory Policy Instruments*, in «Public Administration», 91(4), 2013, pp. 1056-1070.

di *better regulation* sono dedicati anche i lavori di Sunstein<sup>345</sup> sui *nudges* in cui l'economia comportamentale guida la formulazione delle ipotesi di intervento. Tali approcci, che mirano a incidere sul quadro cognitivo entro cui sono assunte le decisioni individuali che producono effetti sociali, costituiscono la nuova frontiera della *better regulation* tanto che nel Regno Unito è stato creato un apposito Behavioral Insights Team con il compito di fare leva sui processi cognitivi per generare risparmi di spesa.

### *Il ruolo dei giudici*

In diversi ordinamenti in merito all'oggetto del sindacato di legittimità costituzionale è rinvenibile una progressiva contaminazione del controllo sulla conformità sostanziale con quello in cui il giudice prende in esame gli atti e le informazioni che attengono al procedimento di adozione della misura contestata. Secondo Bar-Simon-Tov<sup>346</sup> ciò costituirebbe un nuovo modello di *judicial review* che egli definisce come *semiprocedurale*. Per Alemanno<sup>347</sup>, invece, questo fenomeno rappresenta una sorta di *riflesso necessario* che consente al giudice di adeguarsi alle modalità di formazione delle decisioni sempre più *evidence-based*. A giudizio di Alemanno il nuovo tipo di *judicial review* non è caratterizzato dall'attenzione agli aspetti procedurali quanto piuttosto dall'uso delle informazioni prodotte durante il procedimento decisionale che diventano strumentali alla verifica dell'adeguatezza del procedimento stesso e dei suoi esiti.

La diffusione dell'*evidence-based judicial reflex* sembra non aver ancora interessato l'Unione europea. Come rilevato da Türk<sup>348</sup>, le corti dell'Unione europea hanno finora assunto un atteggiamento deferente nei confronti della Commissione le cui attività amministrative di *rulemaking* non sono state finora oggetto di sindacato giurisdizionale. Per stimolare l'attivismo delle corti, a giudizio di Türk, sarebbe opportuno rafforzare i diritti di partecipazione dei privati alle decisioni regolatorie (diritto a essere ascoltati, dovere di esame imparziale, dovere di dare ragioni) la cui violazione potrebbe spingere i giudici a

---

345. C.R. Sunstein, *Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation*, in E. Zamir e D. Teichman (a cura di), *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013; C.R. Sunstein, *Simpler: The Future of Government*, New York, Simon & Schuster, 2013.

346. I. Bar-Simon-Tov, *Semiprocedural Judicial Review*, *op. cit.*

347. A. Alemanno, *The Emergence of the Evidence-based Judicial Reflex*, *op. cit.*

348. A.H. Türk, *Oversight of Administrative Rulemaking: Judicial Review*, in «European Law Journal», 19(1), 2013, pp. 126-142.

verificare l'adeguatezza dei procedimenti seguiti.

Con riferimento al caso statunitense, Sharpe<sup>349</sup> propone di rendere le corti più attive attraverso il rafforzamento del controllo esercitato sul *rulemaking* amministrativo da parte del Congresso. Ciò contribuirebbe a produrre evidenze circa il procedimento di formulazione dei provvedimenti regolatori su cui le corti giudiziarie potrebbero intervenire per evitare uno sconfinamento da parte dell'esecutivo, il quale rappresenterebbe una violazione del principio di separazione dei poteri previsto dalla costituzione americana.

#### 8.4. Conclusioni

Questo contributo ha passato in rassegna parte della letteratura internazionale in lingua inglese prodotta nel 2013 sui temi di interesse dell'Osservatorio. È stata rilevata, rispetto agli anni precedenti, la continuità degli ambiti tematici affrontati a fronte dell'impiego, in alcuni casi, di approcci teorici e metodi di analisi innovativi. Come già rilevato in premessa, spicca l'assenza di studi sul caso italiano e su quello francese. Per colmare questo vuoto, soprattutto con riferimento alle autorità indipendenti, gli ambiti tematici che appaiono di maggiore interesse sono quelli relativi al rapporto tra livello nazionale ed europeo, con particolare riferimento all'integrazione nelle reti di regolazione, e all'indipendenza delle autorità nei processi di regolazione. Si tratta, infatti, di ambiti che utilizzano metodologie di ricerca consolidate le quali rendono agevole lo studio del caso italiano in prospettiva comparata e che potrebbero essere utilizzate anche per effettuare comparazioni sia tra autorità italiane di diversi settori sia tra autorità italiane e straniere all'interno degli stessi settori.

Con riferimento all'analisi d'impatto, invece, potrebbe essere indagato in modo qualitativo l'uso della conoscenza nei processi di regolazione. Appare invece meno adeguato al contesto italiano lo studio della qualità dell'analisi d'impatto che può essere condotto solo laddove è stato costituito un robusto *oversight body* capace di garantire la standardizzazione dei criteri di qualità.

Infine, suscitano interesse le ricerche sul ruolo dei giudici nei processi di regolazione. In questo caso però si tratta di un filone di analisi con tratti ancora pionieristici e questo rende arduo analizzare il caso italiano in una prospettiva comparata.

---

349. J. Sharpe, *Judging Congressional Oversight*, in «Administrative Law Review», 65(2), 2013, pp. 183-236.



## Riferimenti bibliografici

P. Adami, *La trasparenza delle Autorità indipendenti*, in A. Natalini, G. Vesperini (a cura di), *La trasparenza: una, nessuna e centomila*, Roma, Irpa, 2014, in corso di pubblicazione su [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu)

AEEGSI, *Piano strategico 2012-2014*, luglio 2012

AEEGSI, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, marzo 2013

AEEGSI, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta nel 2013*, giugno 2014

AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2013*, giugno 2014

AGCOM, *Relazione annuale 2013 sull'attività svolta e i programmi di lavoro*, luglio 2013

A. Alemanno, *The Emergence of the Evidence-based Judicial Reflex*, in «The Theory and Practice of Legislation», 1(2), 2013, pp. 327-340

A. Alemanno, A. Meuwese, *Impact Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in 'New Comitology'*, in «European Law Journal», 19(1), 2013, pp. 76-92

F. Anderson, M. A. Chirba-Martin, E. D. Elliot, C. Farina, E. Gellhorn, J. D. Graham, C. Boyden Gray, J. Holmstead, R. M. Levin, L. Noah, K. Rhyne, J. Baert Wiener, *Regulatory improvement legislation: risk assessment, cost-benefit analysis, and judicial review*, in «Duke Environmental Law & Policy Forum», n. 11, 2000-2001, pp. 89-138

T. Bach, E. Ruffing, *Networking for Autonomy? National Agencies in European Networks*, in «Public Administration», 91(3), 2013, pp. 712-726

Banca d'Italia, *Linee guida sull'analisi di impatto della regolazione*, Circolare n. 277 del 20 luglio 2010

Banca d'Italia, *Relazione al Parlamento e al Governo. Anno 2011*, giugno 2012

R. Baldwin, *Better Regulation: The Search and the Struggle*, in R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (a cura di), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2010

I. Bar-Simon-Tov, *Semiprocedural Judicial Review*, in «Legisprudence», 6(3), 2012, pp. 271-300

S. Barbieri, *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010

F.R. Baumgartner, B.D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993

M. Benedetti, *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli oversight bodies*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 2012, pp. 1057-1105

M. Benedetti, *Il controllo sulla qualità dell'AIR svolta dalla Commissione UE: il Report 2013 dell'Impact Assessment Board*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 3/V, 2014, pp. 6-8

R.A. Benedict, *Judicial review of sec rules: managing. The costs of cost-benefit analysis*, in «Minnesota Law Review», n. 97, 2012, pp. 278-305

A.C. Bianculli, *The Brazilian Association of Regulatory Agencies: Integrating Levels, Consolidating Identities in the Regulatory State in the South*, in «Regulation & Governance», 7(4), 2013, pp. 547-559

P. Bilancia (a cura di), *Regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, Giuffrè, 2012

J. Black, *The Role of Risk in Regulatory Processes*, in R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (a cura di), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press, 2010

C. Boswell, *The Political Uses of Expert Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009

F. Cacciatore, *Regioni italiane e qualità della regolazione: nuove funzioni e adeguamento delle strutture*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/V, 2014, pp. 40-44

M. Cappelletti, *Il Parlamento europeo e l'AIR: tra controllo di qualità e utilizzo della metodologia in ambito parlamentare*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 2/IV, 2013, pp. 6-10

M. Cappelletti, *Le relazioni annuali delle Autorità indipendenti italiane e gli strumenti di qualità della regolazione*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 4/IV, 2013, pp. 13-19

M. Cappelletti, *La giurisprudenza amministrativa e le procedure di consultazione. Commento alle sentenze del Tar Lazio, Sez. I, nn. 8381, 8382 e 10265 del 2012*, nella Sezione Focus Giurisprudenza del sito [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), 2013

L. Cavallo, *L'estensione alle Autorità indipendenti dell'obbligo di riduzione degli oneri*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/I, 2010, pp. 6-9

L. Cavallo, *L'analisi di impatto degli interventi dell'autorità per la concorrenza*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 3/IV, 2013, pp. 24-28

L. Cavallo, E. Morfuni, *La diffusione dell'AIR nelle Autorità indipendenti: i condizionamenti reciproci*, in A. Natalini, F. Sarpì e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, Carocci Editore, 2012

V. Cerulli Irelli, *Dalle agenzie europee alle Autorità europee di vigilanza*, in M. P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2012

C. Cecot, R. Hahn, A. Renda, L. Schrefler, *An Evaluation of the Quality of Impact Assessment in the European Union with Lessons for the US and the EU*, in «Regulation & Governance», 2(4), 2008, pp. 405-424

E. Chiti, *Le architetture istituzionali della vigilanza finanziaria*, in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012

D. Cohen, M. Thatcher, *Network Governance and Multi-Level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies*, in «Journal of Public Policy», 28(1), 2008, pp. 49-71

P. Coletti e C.M. Radaelli, *Economic Rationales, Learning, and Regulatory Policy Instruments*, in «Public Administration», 91(4), 2013, pp. 1056-1070

Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa: documento conclusivo*, 31 marzo 2014, disponibile su: [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/shadow\\_mostra/file\\_pdfs/000/023/949/DOCUMENTO\\_CONCLUSIVO\\_31\\_03\\_2014.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/shadow_mostra/file_pdfs/000/023/949/DOCUMENTO_CONCLUSIVO_31_03_2014.pdf)

Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Vice Direttore Generale della CONSOB, Giuseppe D'Agostino*, Seduta del 26 febbraio 2014

Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, Guido Pier Paolo Bortoni*, Seduta del 26 febbraio 2014

Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giovanni Pitruzzella*, Seduta del 27 febbraio 2014

Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Angelo Cardani*, Seduta del 3 marzo 2014

Commissione parlamentare per la semplificazione, *Indagine conoscitiva. Audizione del direttore generale della Banca d'Italia e presidente dell'IVASS Salvatore Rossi*, Seduta del 12 marzo 2014

Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa*, 16 gennaio 2014

CONSOB, *Relazione per l'anno 2011*, marzo 2012

CONSOB, *Misurazione degli oneri amministrativi - Aree di intervento biennio 2013-2014*, febbraio 2013

CONSOB, *Relazione per l'anno 2013*, maggio 2014

C. Cordova-Novion, S. Jacobzone, *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform*, Parigi, OECD Publishing, 2011

S.P. Croley, *Beyond Capture: Towards a New Theory of Regulation*, in D. Levi-Faur (a cura

- di), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011
- O.A. Danielsen, K. Yesilkagit, *The Effects of European Regulatory Networks on the Bureaucratic Autonomy of National Regulatory Authorities*, in «Public Organization Review», Advance Online Publication, 2013
- F. De Francesco, *Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis*, Colchester, ECPR Press, 2013
- B.A. Desmarais, J.A. Hird, *The Use of Research in US Regulatory Impact Analyses*, in «Regulation & Governance», 8(4), 2013, pp. 497-510
- Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati nell'anno 2013*, trasmessa dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ai presidenti di Camera e Senato il 31 marzo 2014
- C. Dunlop, M. Maggetti, C.M. Radaelli, D. Russell, *The Many Uses of Regulatory Impact Assessment*, in «Regulation & Governance», 6(1), 2012, pp. 23-45
- B. Eberlein, A.L. Newman, *Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union*, in «Governance», 21(1), 2008, pp. 25-52
- S. Eckert, *Between commitment and control: Varieties of delegation in the European postal sector*, in «Journal of European Public Policy», 17(8), 2010, pp. 1231-1252
- J. Ellig, P.A. MacLaughlin, J.F. Morrall III, *Continuity, Change, and Priorities: The Quality and Use of Regulatory Analysis Across US Administrations*, in «Regulation & Governance», 7(2), 2013, pp. 153-173
- European Commission – DG for the Budget, *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission Services*, 2004
- European Commission – Secretariat General and DG Enterprise and Industry, *Operational guidance on assessing impacts on micro-enterprises in Commission Impact Assessments*, Ref. Ares(2012)557005
- European Commission, *EU Regulatory Fitness*, COM(2012) 746 final
- European Commission, *Impact Assessment Board Report for 2013*, 2014
- European Commission – Secretariat General, *Public consultation on Commission Guidelines for Evaluation*, novembre 2013
- L. Ferrara, *L'AIR nella Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP)*, Roma, Osservatorio AIR, S 3/2014, marzo 2014, disponibile su: [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/03/OsservatorioAIR\\_COVIP\\_marzo2014.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/03/OsservatorioAIR_COVIP_marzo2014.pdf)
- L. Ferrara, A. Flori, *Le strutture organizzative e i processi per l'introduzione dell'AIR*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, Carocci Editore, 2012
- A. Flori, *L'AIR e gli strumenti di programmazione delle attività nelle Autorità indipendenti*, in «I paper dell'Osservatorio AIR», P 2/2011, maggio 2011, disponibile su <http://www.osservatorioair.it>



[osservatorioair.it/wp-content/uploads/2011/05/Paper\\_Flori\\_ProgrammazioneAIR\\_maggio2011.pdf](http://osservatorioair.it/wp-content/uploads/2011/05/Paper_Flori_ProgrammazioneAIR_maggio2011.pdf)

A. Flori, *Il futuro del programma REFIT e la nuova policy europea per la valutazione ex post*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/V, 2014, pp. 6-9

A. Flori, *L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico*, Roma, Osservatorio AIR, n. S 8/2014, marzo 2014, disponibile su: [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/04/OsservatorioAIR\\_AEEG\\_marzo2014.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/04/OsservatorioAIR_AEEG_marzo2014.pdf)

A. Fraas, R. Lutter, *The Challenges of Improving the Economic Analysis of Pending Regulations: The Experience of OMB Circular A-4*, in «Annual Review of Resource Economics», 3(1), 2011, pp. 71-85

O. Fritsch, C.M. Radaelli, L. Schrefler, A. Renda, *Comparing the Content of Regulatory Impact Assessments in the UK and the EU*, in «Public Money & Management», 33(6), 2013, pp. 445-452

F. Gilardi, M. Maggetti, *The Independence of Regulatory Authorities*, in D. Levi-Faur (a cura di), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011

M. Giorgio, *Le norme e i controlli del giudice e del Parlamento*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, Carocci Editore, 2012

M. Giorgio, *L'AIR nell'Autorità Garante nelle Comunicazioni*, Roma, Osservatorio AIR, n. S 9/2014, marzo 2014, disponibile su [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/04/OsservatorioAIR\\_AGCOM\\_marzo2014.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/04/OsservatorioAIR_AGCOM_marzo2014.pdf)

I. Grella, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) per l'anno 2012*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 2/V, 2014, pp. 11-14

R. Hahn, P.C. Tetlock, *Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?*, in «Journal of Economic Perspectives», 22(1), 2008, pp. 67-84

C. Hanretty, C. Koop, *Measuring the Formal Independence of Regulatory Agencies*, in «Journal of European Public Policy», 19(2), 2012, pp. 198-216

C. Hanretty, C. Koop, *Shall the Law Set Them Free? The Formal and Actual Independence of Regulatory Agencies*, in «Regulation & Governance», 7(2), 2013, pp. 195-214

J. Hertin, J. Turnpenny, A. Jordan, M. Nilsson, D. Russel, B. Nykvist, *Rationalising the Policy Mess? Ex Ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process*, in «Environment and Planning A», 41(5), 2009, pp. 1185-1210

K. Ingold, F. Varone, F. Stokman, *A Social Network-Based Approach to Assess De Facto Independence of Regulatory Agencies*, in «Journal of European Public Policy», 20(10), 2013, pp. 1464-1481

E.T. Jennings, J.L. Hall, *Evidence-based Practice and the Use of Information in State Agency Decision-Making*, in «Journal of Public Administration Research & Theory», 22(2), 2012, pp. 245-266

- A. Littoz-Monnet, *The Role of Independent Regulators in Policy Making*, in «European Journal of Political Research», 53(1), 2014, pp. 1-17
- M.A. Livermore, *Cost-Benefit Analysis and Agency Independence*, University of Virginia School of Law, John M. Olin Law and Economics Research Paper Series 2013-09, 2013
- M.A. Livermore, R.L. Revesz, *Regulatory Review, Capture and Agency Inaction*, in «The Georgetown Law Journal», 101, 2013, pp. 1337-1398
- M. Maggetti, *De Facto Independence After Delegation: A Fuzzy-Set Analysis*, in «Regulation & Governance», 1(4), 2007, pp. 271-294
- M. Maggetti, *The Politics of Network Governance in Europe: The Case of Energy Regulation*, in «West European Politics», 37(3), 2014, pp. 497-514
- M. Maggetti, *The Rewards of Cooperation: The Effects of Membership in European Regulatory Networks*, in «European Journal of Political Research», 53(3), 2014, pp. 480-499
- T. McGarity, *Reinventing Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991
- B.M. Mitnick, *Capturing 'Capture': Definition and Mechanisms*, in D. Levi-Faur (a cura di), *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011
- S. Morettini, *Numeri e tendenze delle AIR statali*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 2/IV, 2013, pp. 23-26
- E. Morfuni, *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/V, 2014, pp. 29-34
- R. Morgenstern, *Economic Analysis at EPA*, Washington, DC, Resources for the Future, 1997
- A. Natalini, *La semplificazione dei mille giorni*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 28 luglio 2014
- A. Natalini e G. Vesperini, *Introduzione. Dagli early birds alla "nottola di Minerva": per costruire un'agenda di ricerca sull'AIR nelle Autorità indipendenti*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (a cura di), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, Carocci Editore, 2012
- National Audit Office, *Delivering High Quality Impact Assessment*, London, The Stationery Office, 2009
- OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris, OECD Publishing, 1997
- OECD, *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*, Paris, OECD Publishing, 2003
- OECD, *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, Paris, OECD Publishing, 2008
- OECD, *Better regulation in Europe: Italy 2012*, Paris, OECD Publishing, 2012
- OECD, *Better regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition, June 2013*, Paris, OECD Publishing, 2013

OECD, *Best Practice Principles for Regulatory Policy*, Paris, OECD Publishing, 2014, disponibile su: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators\\_9789264209015-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en)

Osservatorio AIR, *Panel delle AI. La misurazione degli oneri amministrativi: l'esperienza della CONSOB*, giugno 2013, disponibile alla pag. web [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2013/07/OsservatorioAIR\\_Panel\\_MOA-CONSOB\\_20131.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2013/07/OsservatorioAIR_Panel_MOA-CONSOB_20131.pdf)

S. Parrado, M. Salvador, *The institutionalization of meritocracy in Latin American Regulatory Agencies*, in «International Review of Administrative Sciences», 77(4), 2011, pp. 687-712

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (anno 2012)*, luglio 2013

C.M. Radaelli, *The Role of Knowledge in the Policy Process*, in «Journal of European Public Policy», 2(2), 1995, pp. 159-183

C.M. Radaelli, *Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment*, in «Journal of European Public Policy», 12(5), 2005, pp. 924-943

C.M. Radaelli, C. Dunlop, *Systematizing Policy Learning*, in «Political Studies», 61(3), 2013, pp. 599-619

C.M. Radaelli, C. Dunlop, O. Fritsch, *Narrating Impact Assessment in the European Union*, in «European Political Science», 12, 2013, pp. 500-521

C.C. Ragin, *The Comparative Method*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1987

N. Rangone, *Autorità indipendenti e AIR*, in M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010

A. Renda, *Impact Assessment in the EU*, Brussels, The Centre for European Policy Studies, 2006

C. Rissi, F. Sager, *Types of Knowledge Utilization of Regulatory Impact Assessment: Evidence from Swiss Policymaking*, in «Regulation & Governance», 7(3), 2013, pp. 348-364

I. Rohlfiing, *Pitfalls and Principles of Nested Analysis in Comparative Research*, in «Comparative Political Studies», 41(11), 2008, pp. 1492-1514

S. Salvi, *L'AIR nella Banca d'Italia*, Osservatorio AIR, Roma, S 2/2014, marzo 2014, disponibile su [http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/03/OsservatorioAIR\\_Bancaltalia\\_marzo2014.pdf](http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/03/OsservatorioAIR_Bancaltalia_marzo2014.pdf)

F. Sarpi, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010

- F. Sarpi, *EU Regulatory Fitness: la nuova strategia europea sulla qualità della regolazione*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. 1/IV, 2013, pp. 6-8
- L. Schrefler, *Economic Knowledge in Regulation. The Use of Expertise by Independent Agencies*, Colchester, ECPR Press, 2013
- S. Shapiro, J.F. Morrall III, *The triumph of regulatory politics: Benefit-cost analysis and political salience*, in «Regulation & Governance», 6(2), 2012, pp. 189-206
- S. Shapiro, J.F. Morrall III, *Does Haste Make Waste? How Long Does It Take to Do a Good Regulatory Impact Analysis?*, in «Administration & Society», Advance Online Publication, 2013
- J. Sharpe, *Judging Congressional Oversight*, in «Administrative Law Review», 65(2), 2013, pp. 183-236
- C.R. Shipan, C. Volden, *Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners*, in «Public Administration Review», 72(6), 2012, pp. 788-796
- K. Staronova, *Regulatory impact assessment: Formal institutionalization and practice*, in «Journal of Public Policy», 30(1), 2010, pp. 117-136
- C.R. Sunstein, *Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation*, in E. Zamir e D. Teichman (a cura di), *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013
- C.R. Sunstein, *Simpler: The Future of Government*, New York, Simon & Schuster, 2013
- C. R. Sunstein, *The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities*, in «Harvard Law Review», 126, 2013, pp. 1838-1878
- M. Thatcher, *The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe*, in «Governance», vol. 18, n. 3, 2005, pp. 347-373
- K. Thelen, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, in «Annual Review of Political Science», 2, 1999, pp. 369-404
- A.H. Türk, *Oversight of Administrative Rulemaking: Judicial Review*, in «European Law Journal», 19(1), 2013, pp. 126-142
- C.H. Weiss, *The Many Meanings of Research Utilization*, in «Public Administration», 39(4), 1979, pp. 426-431
- J.B. Wiener, *The Diffusion of Regulatory Oversight*, in M.A. Livermore, R.L. Revesz (a cura di), *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013
- J.B. Wiener, A. Alemanno, *Comparing Regulatory Oversight Bodies Across the Atlantic*, in S. Rose-Ackerman, P. Lindseth (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010
- A. Wonka, B. Rittberger, *Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies*, in «West European Politics», 33(4), 2010, pp. 730-752

## Indice degli autori

Mariangela Benedetti è dottore di ricerca in diritto amministrativo presso l'università di Roma "La Sapienza". Collabora con l'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, in qualità di consulente Formez PA, nell'ambito del progetto di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (MOA).

Monica Cappelletti è assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Parma ed è dottore di ricerca in Scienza della regolazione. È stata consulente presso la Segreteria tecnica dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Federica Cacciatore insegna Politiche della semplificazione amministrativa presso l'Università degli Studi della Tuscia. Collabora con il Mipa, Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Scienza della politica presso l'Università degli Studi di Firenze.

Eleonora Cavalieri è dottore di ricerca in "Universalizzazione dei sistemi giuridici: storia e teoria" presso l'Istituto di Scienze Umane e Sociali - Scuola Normale Superiore di Pisa.

Fabrizio Di Mascio è funzionario presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Ha conseguito il dottorato in Scienza Politica presso l'Università di Firenze e svolge attività di ricerca sulle riforme amministrative in prospettiva comparata.

Alessandro Natalini è presidente dell'Osservatorio AIR e ricercatore di Scienza politica presso l'Università Parthenope di Napoli. È stato componente della Commissione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Giovanna Perniciaro è assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso la LUISS "G. Carli" di Roma. e, per l'a.a. 2012-2013, docente a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico presso il corso di laurea di scienze del servizio sociale della LUMSA di Roma.

Carolina Raiola collabora con l'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, in qualità di consulente Formez PA, per l'attività di comunicazione e consultazione pubblica.

Siriana Salvi è componente della Task force MOA (Misurazione Oneri Amministrativi) del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici – Gruppo di lavoro AIR del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Francesco Sarpi è componente del gruppo AIR del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Giulio Vesperini è professore ordinario a tempo pieno di Diritto amministrativo presso l'Università della Tuscia. Presso la stessa università è direttore del Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici.



