Osservatorio AIR

RASSEGNA TRIMESTRALE

Luglio 2024
Anno XV, n. 3 – ISSN 2280-9198

Editoriale Scientifica
Napoli

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno XV, n. 3
© 2024, Osservatorio AIR, Roma

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

Editors: Paola Coletti, Gianluca Sgueo

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

Direttore responsabile: Alessandro Natalini

Segretaria di redazione: Giulia Taraborrelli

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

OSSERVATORIO

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

Rassegna Trimestrale

Anno XV, n. 3

Introduzione al numero XV-3 della Rassegna trimestrale
di Paola Coletti e Gianluca Sgueo 5

Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione: il contributo dell'Osservatorio AIR all'indagine conoscitiva dei Comitati per la legislazione di Senato e Camera
di Valerio Di Porto 7

Indagine conoscitiva sui profili critici della produzione normativa. Spunti per l'audizione
di Valerio Di Porto 15

Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione. Memoria per l'indagine conoscitiva congiunta di Camera e Senato
di Alessandro Natalini 23

Memoria per l'audizione presso i Comitati per la legislazione di Senato e Camera dei deputati in merito all'*indagine sui profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione*
di Elisa D'Alterio 31

Dai piani territoriali al progetto 1000 esperti
di Isabella Capone e Giulia Piccioli 43

Better regulation e competitività. Riflessioni a margine della "Relazione 2024 sul mercato unico e la competitività"
di Eleonora Cavalieri 57

***Ex pluribus unum*: l'importanza del ricorso alle consultazioni nel *case study* del nuovo Codice dei contratti pubblici**
di Giulia Pucci 63

Introduzione al numero XV-3 della Rassegna trimestrale

*Paola Coletti e Gianluca Sgueo**

Il numero di luglio 2024 della Rassegna trimestrale propone un totale di sei contributi: le audizioni parlamentari di Valerio Di Porto, Alessandro Natalini ed Elisa D'Alterio e gli articoli di Isabella Capone e Giulia Piccioli, di Eleonora Cavalieri e di Giulia Pucci. Tutti i contributi valorizzano le attività dell'Osservatorio e propongono riflessioni di soci in dialogo con i policy-makers.

Su input del Comitato per la legislazione della Camera e il nuovo Comitato per la legislazione del Senato, è stata avviata un'indagine conoscitiva sui problemi legati alla produzione normativa, con l'obiettivo di raccogliere proposte per migliorare la qualità della legislazione. Alcuni membri dell'Osservatorio AIR hanno partecipato all'indagine, con le audizioni di Valerio Di Porto, Alessandro Natalini ed Elisa D'Alterio che riportiamo in questo numero della rassegna come testimonianze lucide e compiute di uno dei temi chiave delle nostre attività. Nelle testimonianze, vengono descritte le evoluzioni di una legislazione caotica e frammentata, spesso affidata a grandi contenitori di matrice governativa (soprattutto leggi di conversione e legge di bilancio). Il valore aggiunto di queste audizioni risiede nelle soluzioni che gli auditi cercano di proporre al fine di migliorare la qualità della regolazione. Le prospettive con cui vengono declinati i contenuti sono differenti: Alessandro Natalini propone una prospettiva da analista delle politiche pubbliche e ritiene che nel medio termine, le politiche di *better regulation* debbano concentrarsi sulla ridefinizione dei ruoli e delle competenze di coloro che creano, adottano, implementano e valutano le politiche pubbliche e le nuove disposizioni giuridiche, cercando di spostare l'asse da politiche orientate alla riduzione delle complicazioni attraverso soluzioni temporanee, verso la revisione del processo di *rule making*. Elisa D'Alterio focalizza la riflessione sui luoghi della normazione, le finalità del miglioramento della regolazione e gli strumenti, secondo una prospettiva più giuridica. Infine, la testimonianza di Valerio Di Porto – forte di una preziosa expertise *experienced-based* – propone delle riflessioni in merito alle caratteristiche della legislazione contemporanea cercando di distinguere alcune particolari anomalie che si presentano in Italia e che possono essere ridimensionate.

A completare il numero di luglio dell'Osservatorio troviamo i contributi a firma di Isabella Capone e Giulia Piccioli, di Eleonora Cavalieri e di Giulia Pucci.

Capone e Piccioli alimentano un dibattito scientifico oramai vivace sul Piano

*Editors della Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR.

Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), concentrandosi sul ruolo dei cd. "esperti", figure ausiliarie alle pubbliche amministrazioni, assunte a tempo determinato, sostanzialmente in ragione delle competenze tecniche in loro possesso, fondamentali per l'avanzamento degli obiettivi (milestone e target) posti dal PNRR. L'estensione dell'incarico degli esperti – spiegano le autrici – è vitale per il successo della task force che supporta le amministrazioni territoriali nella gestione delle cosiddette "procedure complesse" e favorisce l'attuazione delle politiche di semplificazione. È auspicabile, tuttavia, un miglioramento nella comunicazione e rendicontazione delle attività del PNRR, per garantire un monitoraggio efficace dei progressi e scongiurare la compromissione della fiducia del pubblico nelle istituzioni regionali.

Eleonora Cavalieri esamina la prima Relazione sul mercato unico e la competitività, pubblicata il 14 febbraio 2024 dalla Commissione europea. Un documento ricco di spunti di riflessione, tra cui quello sulla ricostruzione dello stato dell'arte e sulle prospettive future della *better regulation* in Europa. Tema, quest'ultimo, giudicato dirimente nel dibattito sul futuro dell'Europa, alla luce di un contesto geopolitico che – sottolinea propriamente l'articolo – rende la competitività e il corretto funzionamento del mercato unico imperativi per la sopravvivenza dell'Unione europea. È proprio in quest'ottica che l'autrice esprime (legittime) perplessità sull'attenzione eccessiva alla riduzione quantitativa degli oneri amministrativi (a discapito del miglioramento qualitativo della legislazione), sulla mancanza di riferimenti agli obiettivi di sviluppo sostenibile e alle *regulatory sandbox*.

Giulia Pucci, infine, analizza le consultazioni pubbliche che hanno preceduto l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici, argomentando della crucialità dello strumento consultivo sul duplice fronte della legittimazione dell'esercizio del potere pubblico e del miglioramento della qualità della regolamentazione. Nel caso di specie, dei 65 operatori del settore invitati a partecipare dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 44 hanno partecipato tramite piattaforma telematica e 29 tramite altri canali, per un totale di 201 contributi. Numeri che, secondo l'autrice, aprono a due riflessioni. Da una parte, confermano il fatto che le competenze e le informazioni provenienti dalla società civile (tramite lo strumento delle consultazioni) sono elementi di cui non è possibile "fare a meno" per produrre regole di buona qualità. Dall'altra, sono lo sprone per incentivare le strutture pubbliche a sviluppare un proporzionale impegno nel dotarsi di strutture competenti a svolgere le consultazioni, con personale appositamente formato e in grado di progettare e condurre l'attività consultiva, per poi analizzarne accuratamente gli esiti.