



Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione

SIMONA MORETTINI

# L'AIR nell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici

S 1/2014

marzo 2014





## L'AIR NELL'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI

Variazioni e integrazioni  
rispetto alla scheda precedente (giugno 2013)

La principale novità in materia di AIR all'interno dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) ha riguardato l'adozione del Regolamento per la disciplina delle modalità di svolgimento dell'AIR e della VIR, entrato in vigore il 29 novembre 2013 ed i cui principali contenuti sono stati sottoposti a consultazione pubblica *on line* dal 27 giugno al 5 settembre 2013.

La recente adozione da parte dell'AVCP di una disciplina specifica relativa all'AIR e alla VIR è di fondamentale importanza sia per il rilievo crescente delle funzioni esercitate dall'Autorità ed il conseguente maggiore impatto delle proprie decisioni, sia perché tale scelta pone in linea l'AVCP con quanto previsto negli ultimi anni da numerose altre Autorità indipendenti. Bisognerà, tuttavia, aspettare le prime applicazioni pratiche per poter valutare nel merito il procedimento di analisi di impatto disciplinato nel nuovo Regolamento.



## INDICE

1. Il contesto internazionale.....	7
2. Gli aspetti normativi.....	8
3. Il processo di introduzione dell’AIR.....	9
4. Le caratteristiche dell’analisi.....	10
5. L’esperienza realizzata.....	15
6. Le prospettive.....	17

---

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: S. Morettini, L’AIR nell’Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), marzo 2014, S 1/2014.



## 1. Il contesto internazionale

Nella normativa europea sugli appalti pubblici non sono presenti indicazioni precise in materia di analisi di impatto della regolazione (AIR). Ciò nonostante sono ravvisabili tracce dell’influsso dell’Unione europea nel processo di introduzione dell’AIR nell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

In alcune relazioni annuali<sup>1</sup>, infatti, l’Autorità di vigilanza rinvia in maniera generica ai principi di “*Better Regulation*”, elaborati sia in ambito OCSE che europeo, ed alle “*Best Practices*” in tema di qualità della legislazione, fortemente raccomandate dalla Commissione europea.

Inoltre, l’AVCP fa parte dell’*European Public Procurement Network* (PPN)<sup>2</sup>, una rete di organismi<sup>3</sup> che si occupano di appalti pubblici; di conseguenza, anche se nel sito istituzionale del PPN non sono presenti riferimenti espressi all’AIR, si può ritenere che all’interno di questa rete si realizzi uno scambio circolare di informazioni ed esperienze in materia.

Un’ulteriore occasione di confronto ed apprendimento, infine, avviene attraverso la partecipazione dell’AVCP a diversi progetti di gemellaggio (*Twining project*) con organismi di vigilanza di altri Paesi (ad es. Lituania, Slovacchia, Romania, Cipro, Turchia). In alcuni casi (ad es. Turchia), infatti, nell’ambito di tali progetti, agli esperti dell’AVCP è stato richiesto di supportare le altre Autorità nella redazione di manuali e analisi di impatto della regolamentazione.

Ricapitolando, pur in assenza di un intervento normativo diretto da parte dell’UE il contesto sovranazionale sembra svolgere comunque un ruolo importante nel percorso volto a sensibilizzare l’Autorità di vigilanza nazionale sui contratti pubblici all’obiettivo comune di “*Better Regulation*” e, di conseguenza, all’utilizzo degli strumenti della consultazione pubblica preventiva e dell’analisi di impatto della regolazione.

---

1 Si vedano, ad esempio, le relazioni annuali del 2005 e del 2006.

2 [www.publicprocurementnetwork.org/](http://www.publicprocurementnetwork.org/)

3 Sono coinvolti nella rete del PPN tutti gli Stati membri dell’UE, i Paesi candidati ad entrare nell’UE e la Svizzera, per un totale di 33 membri. La Commissione europea supporta fortemente tale progetto e partecipa alle riunioni del PPN in qualità di osservatore. Sono coinvolti nell’iniziativa, sempre come osservatori, anche la Macedonia, la Serbia-Montenegro, la Banca europea degli investimenti e la OECD.

## 2. Gli aspetti normativi

L'obbligo per l'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici di realizzare l'analisi di impatto della regolazione deriva da una duplice fonte normativa.

Da un lato, infatti, considerata la propria competenza in materia di vigilanza e regolamentazione nel settore dei contratti pubblici, l'AVCP rientra tra i soggetti tenuti a realizzare l'AIR ai sensi della legge 29 luglio 2003, n. 229, "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione*" (Legge di semplificazione 2001)<sup>4</sup>.

Dall'altro, il legislatore nazionale ha espressamente previsto all'art. 25<sup>5</sup> della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) che l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, in quanto "caratterizzata da indipendenza funzionale e autonomia organizzativa, si doti, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione".

Queste disposizioni, finora disattese, hanno trovato finalmente applicazione con il Regolamento<sup>6</sup> in materia di AIR e VIR (v. §4), adottato il 24 ottobre ed entrato in vigore il 29 novembre 2013 ed i cui aspetti più rilevanti sono stati sottoposti a consultazione pubblica dal 27 giugno al 5 settembre 2013, con la pubblicazione del relativo Documento di consultazione<sup>7</sup> sul sito internet dell'Autorità.

Una possibile spiegazione del ritardo nell'adempimento dell'AVCP in materia di AIR potrebbe risiedere nella specificità degli atti prodotti da tale Autorità rispetto a quelli adottati dalle altre *authorities*. Infatti, le determinazioni dell'AVCP non presentano le caratteristiche di veri e propri atti regolativi. Si tratta, piuttosto, di circolari interpretative e/o indicazioni applicative rivolte sostanzialmente alle stazioni appaltanti e che solo indirettamente producono un impatto sui singoli

---

4 Art. 12, comma 1, "Le Autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione".

5 L'articolo contiene la delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE.

6 Il Regolamento "Disciplina dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)" è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013. Il testo del Regolamento e dell'allegata Relazione AIR sono consultabili sul sito dell'AVCP [http://www.avcp.it/portal/public/classic/Autorita/RegolamentiDiFunzionamento/\\_RegolamentoAIR](http://www.avcp.it/portal/public/classic/Autorita/RegolamentiDiFunzionamento/_RegolamentoAIR).

7 Il documento di consultazione sul regolamento in materia di AIR e VIR è disponibile alla pagina <http://www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/pdf/DocReg.AIR.VIR.pdf/>



operatori economici, interessati a partecipare alle procedure di appalto. Ciò nonostante, alcune tipologie di atti dell’Autorità, pur tecnicamente privi di valore normativo, sono di fatto divenuti dei riferimenti imprescindibili per il settore degli appalti pubblici tanto da poter essere accostati, quanto ad effetti, ad atti dotati di forza normativa. Per tale motivo, la stessa AVCP considera utile sottoporre anche tali atti di *soft law* ad analisi di impatto della regolazione<sup>8</sup>.

### 3. Il processo di introduzione dell’AIR

Fino ad aprile 2011, all’interno dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici l’Ufficio preposto all’AIR era quello per la Regolazione, disciplinato dall’art. 20 del Regolamento di organizzazione<sup>9</sup> e alle dirette dipendenze del Segretario Generale. Tale ufficio “proponeva iniziative per la semplificazione e la qualità della regolazione anche ai fini della verifica del suo impatto sui cittadini e sulle imprese”.

Sempre in materia di AIR, la struttura organizzativa dell’Autorità prevedeva anche l’Ufficio Monitoraggio e Analisi d’impatto, istituito nel febbraio 2008<sup>10</sup>, afferente alla Direzione Generale Vigilanza Servizi e Forniture con l’incarico di “collaborare con gli Uffici dell’Osservatorio Analisi e Studio dei mercati per elaborare eventuali atti di regolazione da sottoporre per il tramite del Segretario Generale al Consiglio e coadiuvare gli uffici istruttori nella propria attività”. Tuttavia, nonostante la previsione regolamentare, tale ufficio non è mai stato operativo e pertanto è stato soppresso a giugno del 2009.

A seguito delle modifiche apportate al Regolamento di organizzazione nell’aprile 2011, l’unico ufficio all’interno dell’Autorità competente a “svolgere approfondimenti e analisi di impatto della regolazione nei settori di competenza” dell’AVCP è stato l’Ufficio Studi, Legislazione e Regolazione del mercato, disciplinato dall’art. 14 del Regolamento e collocato alle dirette dipendenze del Presidente<sup>11</sup>.

---

8 Cfr. Relazione annuale AVCP per il 2011, 5 luglio 2012, pag. 68.

9 Regolamento adottato dal Consiglio il 20 dicembre 2007e s.m.i. dal Consiglio dell’Autorità.

10 Istituito con atto interno (prot. n. 12180) del Segretario Generale dell’Autorità.

11 Per le informazioni in merito all’assetto organizzativo all’interno dell’AVCP, si ringraziano la Dott.ssa Lorenza Ponzzone, Dirigente della Direzione Generale Regolazione del mercato, Legislazione e Studi ed il Dott.

A partire da ottobre 2012, con un aggiornamento dell'organigramma e del Regolamento di organizzazione<sup>12</sup>, l'Autorità ha elevato l'Ufficio Studi, Legislazione e Regolazione del mercato a Direzione Generale e di conseguenza i "settori" in cui era articolata la precedente struttura sono stati elevati ad "uffici", compreso quello dedicato all'analisi di impatto della regolazione (v. art. 39-*bis* del Reg. di organizzazione).

Questo cambiamento della struttura organizzativa ha immediatamente prodotto effetti positivi nel processo di introduzione dell'AIR nell'AVCP. L'adozione ad ottobre 2013 del Regolamento per la disciplina dell'analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione rappresenta, infatti, senza alcun dubbio un passo decisivo in questa direzione. Del resto, in tutte le Autorità che hanno introdotto e messo a regime l'analisi di impatto, l'individuazione di un'unità organizzativa *ad hoc* ha sempre preceduto la codificazione del processo AIR<sup>13</sup>.

#### 4. Le caratteristiche dell'analisi

In coerenza con la normativa nazionale e l'esperienza di altre autorità amministrative indipendenti, il 24 ottobre 2013 anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici si è così dotata di un proprio Regolamento per la disciplina dell'AIR e della VIR (v. §2) e di un documento di Linee guida sulle modalità di conduzione dell'analisi di impatto, quest'ultimo tuttavia non ancora formalizzato e ad esclusivo uso interno degli uffici<sup>14</sup>.

Relativamente all'ambito di intervento, in base al nuovo Regolamento (art. 1), saranno oggetto di AIR e VIR gli atti di contenuto generale adottati dall'Autorità nell'esercizio delle funzioni di vigilanza che hanno un impatto sul mercato degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. A titolo esemplificativo, secondo quanto chiarito dall'AVCP, gli atti a carattere generale possono

---

Alberto Cucchiarelli, Dirigente dell'Ufficio studi ed analisi di impatto della regolazione.

12 Entrambi consultabili sul sito dell'Autorità.

13 Per un'analisi approfondita delle strutture organizzative dedicate all'analisi di impatto, si veda L. FERRARA e A. FLORI, *Le strutture organizzative ed i processi per l'introduzione dell'AIR*, in A. NATALINI, F. SARPI e G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, 2012, Carocci, Roma, pp. 97-111.

14 Cfr. Relazione AIR allegata al nuovo Regolamento e consultabile sul sito dell'AVCP alla pagina [http://www.avcp.it/portal/public/classic/Autorita/RegolamentiDiFunzionamento/\\_RegolamentoAIR](http://www.avcp.it/portal/public/classic/Autorita/RegolamentiDiFunzionamento/_RegolamentoAIR).

assumere la forma di determinazioni, segnalazioni a Governo e Parlamento su elementi normativi o situazioni di fatto che ostacolano il corretto svolgimento degli appalti, di bandi-tipo, istruzioni alle SOA.

Per non ridurre poi l'AIR ad un mero procedimento formale, sono previsti nel Regolamento alcuni casi di esclusione per particolari atti regolamentari (art. 1, 2° co.). Tale decisione appare senz'altro condivisibile. Del resto, anche l'esperienza nazionale e internazionale mostra chiaramente che strumenti come l'AIR e la VIR per essere sostenibili e credibili devono essere selettivi. Nel dettaglio, si tratta degli atti: emanati al termine di procedimenti relativi a situazioni specifiche, sia ad iniziativa d'ufficio che su istanza di parte; oppure emanati a seguito di richieste specifiche, quali, a titolo esemplificativo, i pareri di precontenzioso ed i pareri sulla normativa; o ancora gli atti di organizzazione interna e quelli non aventi rilevanza esterna; oppure degli atti che hanno un limitato impatto sul mercato.

Secondo l'Autorità, in una prima fase, che avrà necessariamente un carattere "sperimentale", non sarà possibile individuare in maniera precisa i casi in cui si renda opportuno lo svolgimento dell'AIR o della VIR; l'individuazione puntuale dei casi di inclusione potrà avvenire dopo un congruo periodo di tempo di osservazione della casistica emersa nella prassi applicativa.

Considerato poi che la realizzazione di un'AIR può richiedere tempi lunghi e che deve essere coordinata con la programmazione complessiva dell'attività dell'Autorità, appare altresì ragionevole la decisione (art. 2) di riservare le analisi c.d. "estese" solamente ad un numero limitato di procedimenti (solo le questioni aventi una particolare rilevanza per il mercato o un impatto su un numero elevato di stazioni appaltanti e/o operatori economici o dove il potere discrezionale in capo all'Autorità è ampio). In tutti gli altri casi, l'Autorità effettuerà una consultazione ridotta, adottando forme di partecipazione più limitata.

Il regolamento non specifica i criteri puntuali per lo svolgimento dell'analisi in forma estesa o ridotta, così come i differenti contenuti delle due diverse tipologie di AIR; tali scelte saranno probabilmente operate al termine della fase "sperimentale"<sup>15</sup>.

Al fine poi di garantire maggiore trasparenza e partecipazione, l'AVCP prevede di pubblicare nel proprio sito web, nella pagina dedicata alle consultazioni, un calendario contenente l'indicazione degli atti che intende sottoporre ad AIR e/o consultazione (art. 3). In realtà, si tratta di un'indicazione di massima e non vincolante, in quanto l'Autorità può sempre ritenere necessario modificare la

---

15 Cfr. Relazione AIR allegata al nuovo Regolamento.

tempistica di alcuni procedimenti, ovvero introdurre di nuovi o ritenere non più necessaria una consultazione su una determinata materia, ad esempio perché è stata modificata la normativa di riferimento.

Attraverso la calendarizzazione, che di fatto secondo l'Autorità andrà a costituire una vera e propria "agenda regolativa", i soggetti interessati potranno così inviare eventuali suggerimenti e osservazioni relative ai procedimenti in programma ancor prima che inizi la consultazione. Tali osservazioni e proposte saranno considerate al fine della predisposizione del documento di consultazione, ma non comportano un obbligo di risposta per l'Autorità.

Per il momento, invece, all'Autorità non sembra opportuno creare una sezione *ad hoc* del sito dell'AVCP sulle AIR realizzate (divise ad es., per anno e materia), in quanto si ritiene più corretto pubblicare il documento contenente l'AIR unitamente all'atto regolativo cui si riferisce<sup>16</sup>.

La consultazione sarà svolta avendo a riferimento un documento, approvato dal Consiglio, nel quale sono indicati i principali elementi su cui si chiede di conoscere la posizione dei partecipanti alla consultazione stessa. Nel documento (art. 4), dovranno essere specificate le ragioni della scelta di intervenire, la descrizione dettagliata, anche con il ricorso a dati statistici, delle criticità riscontrate, i possibili correttivi, le indicazioni circa i probabili effetti sulle stazioni appaltanti, sugli operatori economici e sul mercato in generale. In esso, inoltre, dovranno essere chiaramente individuate le ipotesi alternative a confronto (laddove esistenti), gli elementi su cui è richiesto il parere degli intervenienti (ad esempio, attraverso la predisposizione di domande specifiche) e le possibili linee di intervento. In alcuni casi, il documento di consultazione potrà poi contenere anche la bozza dell'atto finale da adottare.

Nel Regolamento, si specifica che di regola il documento di consultazione, quando è il risultato condiviso dei lavori di un tavolo tecnico al quale hanno partecipato i rappresentanti degli stakeholders, sarà lo schema di determinazione che l'Autorità intende adottare, salvo diverse esigenze.

Il documento di consultazione, pubblicato on line sul sito internet dell'Autorità, dovrà altresì contenere l'indicazione delle modalità e il termine per la presentazione delle osservazioni e proposte, di norma non inferiore a 30 giorni, salvo casi di urgenza. Quando, poi, le problematiche da affrontare rivestono carattere di complessità o di innovatività, perché riguardanti aspetti diversi da quelli tipicamente regolati dal Codice dei Contratti, per la predisposizione del documento di consultazione potranno essere coinvolti anche soggetti esterni, quali esperti della materia o rappresentanti di

---

16 Cfr. Relazione AIR allegata al nuovo Regolamento.

associazioni di stazioni appaltanti e degli operatori economici.

Nei casi di particolare rilievo o complessità, l'Autorità potrà procedere anche ad audizioni pubbliche (art. 5) con i soggetti selezionati, indicando la data prevista per l'audizione con anticipo, di regola contestualmente alla diffusione del documento di consultazione.

Quanto ai contributi inviati dai partecipanti, l'AVCP conferma l'intenzione di voler rispondere a tutte le osservazioni strettamente pertinenti all'oggetto della consultazione ricevute (art. 6), ponendosi così in linea con quanto disposto dall'art. 8, comma 1, del Codice dei contratti che richiede una valutazione "motivata" delle indicazioni pervenute.

Le considerazioni non pertinenti o estranee alla consultazione saranno, invece, considerate come non pervenute e il segnalante non riceverà alcuna risposta. Tuttavia, laddove alcune osservazioni, pur non strettamente attinenti alla consultazione in corso, facessero emergere criticità relative ad altri aspetti o materie, le stesse potranno essere valutate dall'Autorità per l'adozione di atti futuri.

Scaduto il termine per la consultazione, tutte le osservazioni e le proposte pervenute saranno pubblicate sul sito internet a cura dell'Ufficio competente. I partecipanti alla consultazione che intendano salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni dovranno farne motivata richiesta, contestualmente alla presentazione delle suddette osservazioni e proposte e produrre un documento separato con il testo ritenuto idoneo per la pubblicazione, ovvero privo delle parti ritenute riservate.

Qualora, a seguito della prima consultazione, l'Autorità ritenga necessario effettuare ulteriori approfondimenti, si procederà ad una seconda consultazione (art. 7), che sarà incentrata prevalentemente sui punti controversi.

La seconda consultazione è sempre prevista quando nella prima consultazione non vi è il testo del provvedimento.

Nel secondo documento di consultazione dovranno essere chiaramente indicati i punti da approfondire, specificando quelli che sono ritenuti i pro o i contro dell'adozione di ipotesi alternative. Compatibilmente con la tempistica prevista, si dovrà spiegare l'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni ricevute nel corso della prima consultazione. I soggetti che decidono di partecipare alla seconda consultazione potranno inviare ulteriori controdeduzioni in merito a tali ultimi punti. Il secondo documento di consultazione dovrà contenere la bozza dell'atto regolamentare da adottare.

Il provvedimento finale (art. 8), indipendentemente se adottato a seguito di una o due consultazioni, dovrà contenere allegata la relazione AIR. In tale relazione, l'Autorità dovrà riportare: le ragioni alla base dell'intervento; gli esiti attesi dal provvedimento; le motivazioni circa la scelta di determinate soluzioni; le risposte alle osservazioni pertinenti ricevute (specie a quelle difformi); l'eventuale realizzazione della VIR e, nel caso, i tempi previsti per effettuare la valutazione.

In ogni caso, l'Autorità precisa che è sua intenzione realizzare un monitoraggio continuo su tutti gli atti di regolazione adottati, in particolare sui procedimenti soggetti ad AIR. A tal fine verrà fatto primariamente ricorso ai dati presenti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici e alle osservazioni pervenute dai soggetti interessati.

L'AVCP intende procedere, oltre all'analisi *ex ante* della regolazione, ad una verifica degli effetti prodotti dagli atti di regolazione adottati (VIR). Anche per la VIR, come per l'AIR, il Regolamento indica i provvedimenti da sottoporre a valutazione *ex post* (art. 9), le modalità di conduzione della stessa e la sua calendarizzazione (art. 10).

In linea generale, saranno sottoposti a VIR i provvedimenti per la cui approvazione è stata adottata una procedura AIR. Potranno essere inoltre sottoposti a VIR ulteriori provvedimenti ritenuti di particolare interesse.

Così come per l'analisi di impatto, inoltre, si procederà ad una calendarizzazione della VIR, in modo da consentire agli stakeholders di sapere in anticipo quali provvedimenti saranno sottoposti a verifica in un determinato periodo.

Gli operatori interessati potranno così inviare osservazioni anche precedentemente alla data prevista per l'inizio della VIR. Tali osservazioni potranno essere oggetto di appositi chiarimenti o pareri emanati prima dell'avvio della VIR, ovvero essere utilizzati per la predisposizione del documento di consultazione per la verifica di impatto.

Gli elementi poi che, secondo l'AVCP, la VIR dovrà necessariamente contenere sono: la verifica del raggiungimento dei risultati attesi; la persistenza della problematica alla base dell'intervento; l'efficienza delle misure intraprese; l'individuazione di possibili correttivi.

Per la realizzazione della VIR, secondo l'Autorità si dovrebbe procedere con modalità di consultazione simili a quelle previste per l'AIR.

L'esito della VIR (art. 11) potrà consistere nella conferma dell'atto valutato, in una sua modifica per aspetti di dettaglio ovvero nell'avvio di un nuovo procedimento AIR destinato all'adozione di un nuovo atto di regolazione sostitutivo del precedente.

Considerata la natura e la rilevanza dell'atto adottato, nonché il contesto "sperimentale" in cui lo stesso si colloca, l'Autorità ritiene necessario che lo stesso Regolamento AIR, dopo l'emanazione e l'applicazione per un congruo lasso di tempo (quale potrebbe essere un anno), venga sottoposto a VIR.

## 5. L'esperienza realizzata

Allo stato attuale, tuttavia, nell'attesa di poter commentare le prime AIR e VIR realizzate dall'Autorità, è possibile analizzare solamente la procedura di consultazione e audizione preventiva degli operatori del mercato condotta dall'Autorità al fine di acquisire gli elementi conoscitivi necessari per valutare gli interventi regolatori da intraprendere.

Il ricorso alla strumento della consultazione preventiva da parte dell'Autorità è stato codificato dall'art. 8, co. 1, del Codice dei Contratti Pubblici<sup>17</sup>.

Decisivo, al riguardo, è stato il parere del Consiglio di Stato del 6 febbraio 2006, con il quale è stato imposto all'AVCP sia di prevedere idonee garanzie partecipative in sede di approvazione dei propri regolamenti che di dotarsi di sistemi di consultazione preventiva, volta a raccogliere il contributo informativo e valutativo dei soggetti vigilati<sup>18</sup>.

Tuttavia, all'interno dell'AVCP, ancor prima del suddetto intervento normativo, il sistema della audizioni preventive dei principali operatori del mercato era ampiamente praticato nella prassi. In questi casi, il documento, oggetto di discussione nella successiva audizione, veniva inviato in formato cartaceo esclusivamente ad alcuni *stakeholders*, selezionati sulla base di una valutazione condotta dalla stessa Autorità, al fine di non divulgare all'esterno le informazioni in esso contenute.

Solamente da ottobre 2009, l'Autorità ha iniziato ad avvalersi anche di una forma di consultazione preventiva aperta a tutti i soggetti eventualmente interessati e svolta esclusivamente per via telematica, seguendo un procedimento, disciplinato in un apposito regolamento interno e caratterizzato dalle seguenti fasi: pubblicazione *on line* di un documento di consultazione, con l'indicazione di una serie di questioni problematiche; invio delle osservazioni tramite un modello elettronico messo a disposizione sul sito dall'Autorità; pubblicazioni di tutte le osservazioni ricevute, salvo motivate esigenze di riservatezza.

Con questo metodo, fino ad oggi si sono tenute tredici consultazioni *on line*, alle quali hanno preso parte numerosi soggetti, tra cui: associazioni di imprese, associazioni di stazioni appaltanti, eventuali operatori qualificati, ad esempio, l'ANCI, l'UPI, la Confservizi, la Confindustria, la

---

<sup>17</sup> Art. 8, comma 1, Codice contratti pubblici: *“Al fine di migliorare la qualità della normazione e dei propri atti generali l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente”*.

<sup>18</sup> Secondo il Consiglio di Stato, il rapporto tra consultazione e qualità della regolazione è sottolineato anche, a livello comunitario, dal Protocollo n. 7 al Trattato di Amsterdam, in quanto una regolamentazione negoziata e concordata ha maggiori probabilità di essere accettata e quindi applicata.

Confcommercio, la Consip SpA, l'ANAS SpA, le organizzazioni sindacali, nonché i vari Ministeri interessati dall'intervento in questione (es. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Interno).

Lo svolgimento di tali consultazioni ha avuto senz'altro il merito di avviare l'AVCP verso un meccanismo di *notice and comment*, aperto a tutti gli *stakeholders*.

Tuttavia, gli aspetti procedurali da perfezionare erano ancora molteplici. Si pensi, ad esempio, all'impossibilità di consultare sul sito istituzionale dell'Autorità il regolamento interno circa la procedura di consultazione; all'incertezza circa il tempo minimo concesso ai soggetti interessati per presentare osservazioni al documento di base; ed ancora all'assenza di una pur minima motivazione da parte dell'Autorità circa il mancato recepimento delle osservazioni presentate, in contrasto con quanto previsto dal sopracitato art. 8, comma 1, del Codice dei contratti.

Ebbene, alcune delle suddette lacune sono state colmate dall'Autorità ad ottobre 2011, con l'adozione di un nuovo Regolamento<sup>19</sup>, avente ad oggetto la disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'AVCP, quali determinazioni, atti di segnalazione, bandi tipo e linee guida.

Il Regolamento descrive, per la prima volta in maniera formale e pubblica, tutte le varie forme e tecniche di coinvolgimento dei soggetti interessati e degli operatori del mercato utilizzate dall'AVCP, ovvero: le audizioni in Consiglio (art. 3), le consultazioni *on line* (art. 4), i tavoli tecnici (art. 5) e le audizioni periodiche (art. 6).

Mentre la partecipazione degli operatori alle audizioni in Consiglio avviene "su convocazione" dell'Autorità, le consultazioni *on line* consentono a tutti i soggetti a qualunque titolo interessati di inviare osservazioni, proposte e suggerimenti al progetto di atto, avvalendosi di un modulo elettronico appositamente predisposto e disponibile sul sito dell'Autorità.

Per entrambi i casi, il Regolamento disciplina il contenuto del documento da sottoporre a consultazione, previa approvazione del Consiglio. Inoltre, è espressamente previsto che il termine per la presentazione delle osservazioni non potrà essere inferiore a trenta giorni, salvo i casi di urgenza. In assenza di una espressa richiesta di riservatezza, tutti i contributi pervenuti sono pubblicati nell'apposita sezione del sito dell'Autorità.

Dall'adozione del nuovo Regolamento ad oggi, sono state svolte diciotto consultazioni on line

---

<sup>19</sup> Regolamento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 243 del 18 ottobre 2011 e disponibile *on line* sul sito dell'AVCP.



con un'ampia partecipazione da parte degli operatori del settore e delle amministrazioni interessate<sup>20</sup>.

Ulteriori forme di confronto e dialogo dell'AVCP con gli interessati sono: i tavoli tecnici e le audizioni periodiche.

I primi possono essere costituiti laddove il Consiglio, anche su proposta dell'Ufficio competente, ravvisi l'esigenza di avvalersi di un supporto tecnico particolarmente specialistico. Si tratta di organi di consultazione temporanei, finalizzati all'acquisizione di osservazioni, proposte e pareri dei soggetti interessati (categorie e associazioni professionali; pubbliche amministrazioni; ecc.) su una determinata questione.

Le seconde sono audizioni con cadenza annuale a cui sono invitati a partecipare, con un preavviso minimo di trenta giorni, tutti i soggetti interessati per discutere e acquisire informazioni su questioni e proposte particolarmente rilevanti concernenti la disciplina ed il mercato dei contratti pubblici.

## 6. Le prospettive

Con la recente creazione di un Ufficio *ad hoc* dedicato all'AIR all'interno della Direzione generale "Regolazione del mercato, Legislazione e Studi", l'AVCP si è avvicinata alla struttura organizzativa dell'AEEG, della CONSOB e della Banca d'Italia, dove l'unità incaricata di curare l'analisi di impatto è collocata all'interno di una direzione, o divisione, deputata a realizzare ricerche e studi sulla normativa, con l'obiettivo di supportare o indirizzare le strategie regolamentari dell'Autorità.

La creazione di un ufficio *ad hoc* ha immediatamente prodotto effetti positivi nel processo di introduzione dell'AIR, come dimostrato dall'adozione, ad ottobre 2013, del Regolamento per la disciplina dell'analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione, che rappresenta, infatti, senza alcun dubbio un passo decisivo in questa direzione. L'adozione da parte dell'Autorità di una disciplina specifica relativa all'AIR e alla VIR è rilevante sia per l'importanza crescente delle funzioni esercitate dall'Autorità ed il conseguente maggiore impatto delle proprie decisioni, sia perché tale scelta

---

<sup>20</sup> Alla pagina web <http://www.avcp.it/portal/public/classic/Comunicazione/ConsultazioniOnLine>, al momento, è possibile consultare i documenti di base e tutta la documentazione depositata dai partecipanti alle consultazioni on line effettuate dall'Autorità dal 2011 ad oggi.

pone finalmente in linea l'AVCP con quanto previsto negli ultimi anni da numerose altre Autorità indipendenti. Bisognerà, tuttavia, aspettare le prime applicazioni pratiche per poter valutare nel merito il procedimento di analisi di impatto disciplinato nel nuovo Regolamento.