



Osservatorio AIR



RASSEGNA TRIMESTRALE

Luglio 2016
Anno VII, n. 3 - ISSN 2280-9198

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR
ISSN 2280-9198 - Anno VII, n. 3
© 2016, Osservatorio AIR, Roma

Editors: Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

Comitato scientifico: Alberto Alemanno, Edoardo Chiti, Antonio La Spina, Efsio Espa, Fabrizio De Francesco,
Martino Maggetti, Fiammetta Mignella Calvosa

Comitato di redazione: Siriana Salvi (Direttore del Comitato), Federica Cacciatore,
Fabrizio Di Mascio, Carolina Raiola (Responsabile editoriale e Art director), Francesco Sarpi.



www.osservatorioair.it

[@osservatorioAIR](https://www.facebook.com/osservatorioair)

RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO VII, N. 3

Introduzione di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini	4
La qualità della regolazione in CONSOB di Francesco Sarpi	7
Il Regolamento per l'applicazione dell'AIR nell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di Miriam Giorgio	11
Un caso di regolazione a prova di futuro: il <i>Regulatory Sandbox</i> di Fabrizio Di Mascio	14
I modelli di <i>governance</i> dei regolatori dei servizi pubblici e la qualità della regolazione: l'indagine OCSE di Gabriele Mazzantini	18
Lo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione in Italia: la Relazione annuale al Parlamento di Micaela Venticinque	23
L'analisi d'impatto della regolazione (AIR) semplificata: l'esperienza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna di Monica Cappelletti	27
Recensione. <i>The Regulatory State in the Information Age</i> di Paola Coletti	31

Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

La Rassegna si apre con l'analisi di Francesco Sarpi di un recente discussion paper della Consob che presenta due iniziative in materia di *better regulation*. Il primo è il "Progetto MOA" che, nel corso di un triennio, ha portato alla mappatura dei principali oneri amministrativi, nonché alla misurazione e alla riduzione di alcuni di essi. L'intero progetto, che ha coinvolto in diverse fasi e con diversi strumenti di partecipazione le associazioni di categoria, è stato ispirato a criteri di proporzionalità, per cui gli sforzi di semplificazione si sono concentrati sugli oneri più rilevanti e frequenti. L'indagine ha mostrato che i costi amministrativi sono relativamente esigui per effetto delle regole dettate dal livello europeo che impongono oneri di conformità sostanziale maggiori rispetto a quelli amministrativi. Il secondo progetto concerne l'utilizzo congiunto e integrato di diversi strumenti di analisi *ex ante* ed *ex post* durante l'intero "ciclo di vita" della norma con riguardo al regolamento sull'*equity crowdfunding*. Si tratta di uno dei pochi esempi, almeno in Italia, in cui si è cercato di mettere insieme AIR, VIR, MOA e consultazione. Sarpi spiega che la CONSOB si sta dotando di una politica della qualità della regolazione consapevolmente ritagliata sulle proprie specifiche esigenze con l'obiettivo di conformare l'adozione in via ordinaria delle principali decisioni regolatorie. In questa prospettiva, la redazione del paper testimonia la consapevolezza della CONSOB circa la necessità di dotare questa politica di una strategia di comunicazione: le iniziative in materia di *better regulation*, infatti, assumono una visibilità necessaria a rappresentare un fattore di legittimazione.

Il secondo contributo, di Miriam Giorgio, si concentra invece sul nuovo snello regolamento AIR dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

(AGCOM), che dovrà poi essere integrato da atti di *soft law*. Si tratta di un ulteriore stato di avanzamento del processo di introduzione dell'AIR che nell'esperienza dell'AGCOM inizialmente produceva un'analisi dei costi e dei benefici corredata degli esiti delle consultazioni pubbliche degli *stakeholders* e degli utenti. In seguito, l'AIR è stata inglobata all'interno dell'analisi del mercato, mentre analisi *ad hoc* hanno riguardato solo i casi di interventi regolatori aventi a oggetto mercati nuovi o ancora poco esplorati. Il nuovo regolamento introduce criteri prefissati per l'individuazione dei casi in cui effettuare le AIR, rendere più definite le modalità con cui realizzare questa analisi e, in prospettiva, chiarire le connesse responsabilità organizzative.

La Financial Conduct Authority-FCA utilizza strumenti per rendere la regolazione *innovation friendly* in linea con la strategia adottata dalla Commissione europea, la quale, nell'ambito del cosiddetto *Pacchetto Better Regulation*, si propone di mettere in luce e abbattere le "barriere all'innovazione" contenute nella legislazione europea. A questo fine, come illustra Fabrizio Di Mascio nel suo contributo, questa autorità di regolazione del Regno Unito ha introdotto lo strumento del *regulatory sandbox* che è uno spazio di sperimentazione per testare nuovi prodotti finanziari prima del loro ingresso sul mercato, individuando le barriere regolatorie, le garanzie necessarie a protezione degli investitori, nonché il margine di manovra che la regolazione del livello europeo lascia alla disciplina del livello domestico per consentire l'adattamento delle disposizioni alla specificità dei singoli contesti. L'analisi di questa esperienza nel Regno Unito consente di evidenziare che la regolazione "a prova di futuro" richiede di mettere in sincronia gli interventi dei diversi livelli

Introduzione, di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

di governo. Ma le PMI non hanno le dimensioni per coprire i costi, inclusi quelli dedicati alla protezione dei consumatori, della sperimentazione dei nuovi prodotti. La regolazione *innovation friendly* deve, quindi, mirare soprattutto al coinvolgimento delle grandi imprese e delle associazioni imprenditoriali.

L'OCSE prosegue nella sua attività di monitoraggio delle modalità di gestione della regolazione seguite in diversi contesti nazionali e presenta un rapporto sulla *governance* dei regolatori dei servizi pubblici a rete nei settori del gas, dell'energia elettrica, delle telecomunicazioni, delle ferrovie, dei porti e degli aeroporti. Il rapporto, come spiega nel suo commento Gabriele Mazzantini, ha un limite: esso analizza la situazione *de jure*, ma non anche quella *de facto*, con la conseguenza che non sono prese in considerazione le reali dinamiche che intercorrono fra i regolatori, i regolati e le altre istituzioni. L'indagine mette, tuttavia, ben in risalto la notevole varietà dei modelli di *governance* attraverso il confronto tra paesi e tra settori, e, in particolare, il notevole dislivello di autonomia che si presenta da caso a caso. Si evidenzia anche la carenza di informazioni fornite dai regolatori in merito alle proprie attività economiche e alle proprie performance misurate in termini di produttività, investimenti ed economie procedurali. Questo impedisce di valutare i diversi modelli di *governance* sulla base dei costi che essi comportano e dell'efficienza che sono in grado di determinare.

Il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento ha presentato alle Camere la Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione relativa all'anno 2015. Nel corso dell'anno 2015 i Ministeri hanno prodotto 140 relazioni AIR registrando anche qualche miglioramento della loro qualità. Come spiegato da Micaela Venticinque nel suo testo, infatti, in un maggior numero di casi rispetto al passato, le AIR sono arricchite di dati che servono a motivare l'intervento regolatorio

e individuare gli obiettivi. Inoltre, sono più di frequente riportati gli esiti delle consultazioni. Sono, infine, presenti le stime dei costi amministrativi introdotti o eliminati. La Relazione, tuttavia, riconosce esplicitamente che la relazione AIR continua a essere un documento redatto "a valle" della predisposizione del provvedimento per argomentare scelte già compiute. In questo modo si vanifica il suo scopo precipuo che è quello di accompagnare l'elaborazione degli interventi di regolazione. Si segnala anche che la VIR è poco diffusa nelle amministrazioni centrali italiane, in quanto svolta in un numero di casi marginale, e che la consultazione aperta è purtroppo ancora svolta in modo molto residuale.

La Regione Emilia Romagna sta proseguendo il proprio percorso per il miglioramento della qualità della regolazione che prevede anche l'introduzione dell'AIR della VIR. Il contributo di Monica Cappelletti si sofferma in particolare sull'attività svolta in questo ambito dall'organo legislativo regionale che sta sperimentando una Scheda AIR semplificata, anche se ancora non rispondente ai canoni di una vera e propria AIR. Ma qualche significativo passo in avanti è stato fatto. Infatti, si prevede la realizzazione delle consultazioni, l'individuazione di almeno due opzioni di intervento, nonché la valutazione in termini almeno qualitativi dei possibili impatti di ciascuna di esse. Si prevede, inoltre, una forma di monitoraggio che proietta l'analisi *ex ante* verso l'*ex post* aprendo la strada alla definizione di un vero ciclo della regolazione.

La Rassegna si chiude con il commento di Paola Coletti di un recente articolo di Julie Cohen sul ruolo dello Stato regolatore nella società dell'informazione. L'articolo muove da una analisi della letteratura neo-istituzionalista e si sofferma sulle dinamiche proprie delle autorità di regolazione di origine anglosassone. La Cohen evidenzia come le sfide poste all'interno della società dell'informazione dalla *cyberlaw*, dalla tutela della privacy e dall'evoluzione dei mercati finanziari si

Introduzione *di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini*

intersecano con i cambiamenti nel disegno delle istituzioni regolative in cui sempre più si seguono modelli istituzionali incentrati su *network* con *expertise* professionali e tecniche che aumentano il rischio della cattura del regolatore.



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

Il 10 ottobre 2013 si è costituito in associazione.

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

Presidente

Alessandro Natalini

Consiglio direttivo

Federica Cacciatore

Fabrizio Di Mascio

Alessandro Natalini

Siriana Salvi

Francesco Sarpi

Giulio Vesperini

Soci

Paola Adami, Alberto Alemanno, Sauro Angeletti, Mariangela Benedetti,
Federica Cacciatore, Monica Cappelletti, Eleonora Cavalieri,
Laura Cavallo, Edoardo Chiti, Paola Coletti, Giulia Dimitrio,
Fabrizio Di Mascio, Luca Ferrara, Andrea Flori, Miriam Giorgio,
Immacolata Grella, Antonio La Spina, Mariagrazia Massaro, Fiammetta Mignella Calvosa,
Simona Morettini, Eleonora Morfuni, Alessandro Natalini,
Barbara Neri, Giovanna Perniciaro, Maria Sole Porpora, Carolina Raiola,
Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Gianluca Sgueo, Maria Diamante Stivanello Gussoni,
Marco Valeri, Micaela Venticinque, Giulio Vesperini

www.osservatorioair.it

www.facebook.com/osservatorioair

[@OsservatorioAIR](https://www.instagram.com/OsservatorioAIR)

