



Osservatorio AIR



---

## RASSEGNA TRIMESTRALE

Aprile 2019  
Anno X, n. 2 - ISSN 2280-9198

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR  
ISSN 2280-9198 - Anno X, n. 2  
© 2019, Osservatorio AIR, Roma

Editors: Mattia Casula e Fabrizio Di Mascio.

Comitato scientifico: Claudio M. Radaelli (Presidente), Alberto Alemanno,  
Lorenzo Allio, Peter Biegelbauer, Federica Cacciatore, Edoardo Chiti, Fabrizio De Francesco,  
Fabrizio Di Mascio, Valerio Di Porto, Efsio Espa, Oliver Fritsch, Elizabeth Golberg, Antonio La Spina,  
Alessandro Natalini, Patricia Popelier, Nicoletta Rangone, Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Lorna Schrefler,  
Miroslava Sholten, Ilde Rizzo, Giulio Vesperini, Helen Xanthaki, Davide Zaottini

Comitato di redazione: Federica Cacciatore, Alessandro Natalini, Carolina Raiola (Responsabile editoriale e  
Art director), Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Giulio Vesperini.



[www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

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

## RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO X, N. 2

### Introduzione

di Mattia Casula e Fabrizio Di Mascio

4

### Il bilancio della Corte dei Conti europea sul riesame *ex post* della legislazione UE

di Giovanna Perniciaro

6

### *Better Regulation* in Europa. Il bilancio di cittadini e *stakeholders* sulla Commissione Juncker

di Simone Annaratone

11

### La regola del *One-in, X-Out*: lo stato dell'arte in alcuni Paesi OCSE

di Sauro Angeletti e Immacolata Grella

16

### La relazione AIR dell'ANAC sulle Linee guida n. 12 per l'affidamento dei servizi legali

di Miriam Giorgio

27

### L'impianto delle leggi regionali sulla partecipazione: le nuove disposizioni dell'Emilia Romagna

di Carolina Raiola

35

### Recensione. La costruzione di un'analisi di impatto a supporto della partecipazione pubblica nel contesto statunitense: la proposta avanzata da Stuart Shapiro

di Valentina Ottone

41

## Introduzione

di Mattia Casula e Fabrizio Di Mascio

Questa rassegna si apre con il contributo di [Giovanna Perniciaro](#) che commenta un rapporto speciale della Corte dei Conti europea sul sistema di valutazione *ex post* della legislazione europea. Si tratta di una pubblicazione significativa che ha contribuito al dibattito sui risultati raggiunti dalla Commissione Juncker in materia di *better regulation*. La valutazione *ex post*, infatti, costituisce uno degli ambiti interessati dall'*Agenda legiferare meglio* varata dalla Commissione Juncker nel primo scorcio del proprio mandato. L'analisi condotta dalla Corte dei Conti europea evidenzia i progressi compiuti a livello europeo nel corso degli ultimi anni: il sistema di valutazione *ex post* è stato posto al centro dell'Accordo Interistituzionale sulla qualità della regolazione del 2016; sono state prodotte molte valutazioni assicurando un buon livello di trasparenza dei loro risultati; l'organismo di *oversight* sulla qualità della regolazione – il *Regulatory Scrutiny Board* (RSB) – ha dimostrato un buon livello di indipendenza dagli uffici di Commissione di cui non di rado ha censurato le valutazioni sottoposte al proprio vaglio; è cresciuto il numero delle analisi di impatto della regolazione che poggiano sui risultati della valutazioni *ex post*. Persistono, però, alcuni importanti limiti: Parlamento e Consiglio sono poco interessati a servirsi delle valutazioni *ex post* come strumento di *accountability*; è molto accentuata l'eterogeneità dei criteri di valutazione impiegati così come è eterogenea l'applicazione delle clausole valutative; il programma REFIT è affetto da un marcato deficit di chiarezza riguardo all'inclusione delle valutazioni nel proprio ambito; le valutazioni continuano a poggiare su una base informativa gracile. Nel complesso, il rapporto della Corte dei Conti europea identifica ambiti critici rispetto ai quali la Commissione ha avviato iniziative tese a sanare i principali limiti. Queste iniziative costituiscono l'eredità lasciata alla nuova Commissione che si insedierà dopo le elezioni europee della primavera 2019.

Il sistema di *better regulation* europeo è al centro anche del commento di [Simone Annaratone](#) che discute i risultati di una consultazione condotta dalla Commissione europea da luglio a ottobre 2018. Si è trattato di un esercizio volto a raccogliere osservazioni e suggerimenti dagli *stakeholders* in merito all'approccio alla *better regulation* adottato dalla Commissione Juncker. In primo luogo, i risultati rivelano un basso livello di interesse e partecipazione da parte dei cittadini. Ciò rende ancora più significativo il ruolo delle organizzazioni e delle associazioni capaci di fornire un contributo qualificato attraverso dei *position papers* focalizzati sul rafforzamento della qualità delle valutazioni. In secondo luogo, emerge una insoddisfazione diffusa per l'approccio della Commissione, frutto anche dello scarso livello di informazione esibito dai cittadini. Questi ultimi lamentano, in particolare, lo scarso successo delle iniziative di semplificazione dei provvedimenti ad alto impatto e il deficit di trasparenza del sistema di *better regulation*. In sostanza, i risultati della consultazione evidenziano la divaricazione tra organizzazioni e cittadini. L'insoddisfazione di questi ultimi rende palese la difficoltà incontrata dalla Commissione con riferimento all'ampliamento del target della *better regulation* oltre i ristretti confini degli addetti ai lavori.

Il contributo di [Sauro Angeletti e Immacolata Grella](#) è invece dedicato al commento di un recente studio dell'OCSE sull'applicazione della regola *One-In, X-Out* in prospettiva comparata. Questa regola, tesa a compensare l'introduzione di nuovi costi della regolazione con l'eliminazione di costi già esistenti, ha conosciuto una rapida diffusione negli ultimi anni raggiungendo anche l'Italia a partire dal 2011. Lo studio comparato evidenzia come questo strumento di semplificazione sia stato applicato con diverse declinazioni riferite all'ambito di applicazione della compensazione tra costi regolatori, alla natura dei costi considerati e, soprattutto, ai meccanismi di *governance*. Quest'ultima costituisce una

dimensione particolarmente rilevante se si considera che la regola di compensazione è uno strumento tanto semplice da enunciare quanto complesso e gravoso da attuare. In particolare, si tratta di uno strumento che non risulta efficace se sganciato da un sistema più ampio di *better regulation* articolato attorno a molteplici strumenti di valutazione e partecipazione. Nell'ambito del sistema di *governance*, inoltre, occorre considerare con attenzione gli aspetti relativi alla costruzione di capacità amministrativa con riferimento alla predisposizione di robuste basi metodologiche e informative.

La Rassegna prosegue con il contributo di [Miriam Giorgio](#) che discute l'AIR che ha preceduto la recente delibera dell'ANAC n. 907/2018 con cui ha adottato le Linee guida n. 12 per orientare le pubbliche amministrazioni nello svolgimento delle procedure di affidamento dei servizi in questione/servizi legali. Tale AIR tiene conto delle consultazioni degli interessati e del parere espresso dal Consiglio di Stato il 9 aprile 2018, n. 2017. La Relazione AIR sulle Linee guida n. 12 descrive le numerose osservazioni e deduzioni pervenute da parte degli *stakeholders* e degli altri soggetti istituzionali intervenuti nel corso della consultazione pubblica (aprile 2017). Dalla lettura della Relazione emerge che l'AIR svolta dall'ANAC sia incentrata essenzialmente sulle consultazioni pubbliche e non contenga invece una analisi economica. Nel caso specifico sugli affidamenti dei servizi legali, l'Autorità ha respinto quasi tutte le richieste degli *stakeholders* e confermato così le proprie scelte del documento sottoposto a consultazione. Lo svolgimento dell'AIR, a detta dell'autrice, ha il sapore di un passaggio essenzialmente dovuto: l'ANAC, col conforto del parere del Consiglio di Stato, ha inteso svolgere una consultazione pubblica per acquisire le osservazioni degli interessati, smentendole (motivatamente) quasi tutte e approvando le scelte regolatorie iniziali.

La recente legge regionale dell'Emilia Romagna n. 15/2018 sulla partecipazione, che abroga le passate disposizioni contenute nella legge regionale n. 18/2010, è invece oggetto di discussione da parte di [Carolina Raiola](#). Come sottolineato nel saggio, tale legge si pone il generale obiettivo di incrementare la

qualità democratica nell'elaborazione delle politiche pubbliche, e dell'innovazione sociale e istituzionale. La partecipazione è dunque considerata non tanto nella sua dimensione di strumento utile a migliorare la qualità delle decisioni, quanto piuttosto nella sua componente di innovazione democratica. In particolare, la regolazione dei processi di consultazione è stata accompagnata dallo sviluppo di nuove piattaforme digitali e da attività di sostegno, di comunicazione e di approfondimento sulla metodologia, funzionali a favorire l'attuazione delle nuove disposizioni e l'aumento del numero e della qualità delle iniziative. La legge emiliana viene inoltre posta a confronto con iniziative simili avviate da altre regioni italiane (Umbria, Toscana e Puglia), al fine di fornire spunti di riflessione utili anche al legislatore nazionale, essendo ancora in presenza di un contesto legislativo nazionale in cui l'istituzionalizzazione delle forme di partecipazione è in evoluzione.

La rassegna si conclude con la recensione di [Valentina Ottone](#) al saggio *Can Analysis of Policy Decisions Spur Participation?*, recentemente pubblicato da S. Shapiro nella rivista *Journal of Benefit-Cost Analysis*. Il saggio parte dal presupposto che l'analisi di impatto della regolazione è uno strumento fondamentale per valutare l'influsso delle decisioni politico-normative sulla società comune dal momento che privilegia una deliberazione consapevole basata sulla conoscenza di effettivi riscontri empirici indicativi del contesto di riferimento. È in questo scenario che si inserisce la partecipazione pubblica la quale, al pari dell'analisi di impatto, viene considerata come uno strumento funzionale ad accrescere la qualità della regolazione e come una valida soluzione al problema dell'*accountability*. Nel suo articolo, Shapiro propone la costruzione di un'analisi di impatto in grado di incentivare la partecipazione pubblica, cercando di rispondere alle seguenti domande: in che modo l'analisi di impatto influenza la partecipazione pubblica? La incoraggia o la ostacola? Come possono essere progettate le analisi di impatto affinché la maggior parte del pubblico partecipi apportando un contributo ragionato alla decisione finale?



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

Fabrizio Di Mascio

#### Consiglio direttivo

Eleonora Cavalieri

Fabrizio Di Mascio

Gabriele Mazzantini

Carolina Raiola

Siriana Salvi

#### Soci

Paola Adami, Alberto Alemanno, Sauro Angeletti, Michele Barbieri, Mariangela Benedetti, Federica Cacciatore, Monica Cappelletti, Mattia Casula, Eleonora Cavalieri, Laura Cavallo, Edoardo Chiti, Paola Coletti, Maurizia De Bellis, Fabrizio De Francesco, Giuseppe De Luca, Fabrizio Di Mascio, Valerio Di Porto, Giulia Dimitrio, Efsio Espa, Matteo Falcone, Luca Ferrara, Mario Filice, Andrea Flori, Miriam Giorgio, Immacolata Grella, Antonio La Spina, Martino Maggetti, Maria Grazia Massaro, Gabriele Mazzantini, Erica Melloni, Fiammetta Mignella Calvosa, Giorgio Mocavini, Simona Morettini, Eleonora Morfuni, Alessandro Natalini, Barbara Neri, Valentina Ottone, Giovanna Perniciaro, Maria Sole Porpora, Carolina Raiola, Nicoletta Rangone, Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Gianluca Sgueo, Maria Diamante Stivanello Gussoni, Marco Valeri, Micaela Venticinque, Giulio Vesperini

[www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

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

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

