



Osservatorio AIR



---

## RASSEGNA TRIMESTRALE

Luglio 2019  
Anno X, n. 3 - ISSN 2280-9198

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

Introduzione di Fabrizio Di Mascio	4
Lo sforzo congiunto di OCSE e UE per la promozione della buona regolazione in Europa. Il report <i>Better regulation practices across the European Union</i> di Federica Cacciatore	6
Lo stato dell'arte sulla <i>better regulation</i> europea attraverso il report finale della Commissione Juncker di Simone Annaratone	12
Come controllare i regolatori: l'esperienza del Regulatory Scrutiny Board della Commissione europea di Paola Coletti	19
ANAC: il Consiglio di Stato di nuovo paladino dell'AIR di Simona Morettini	24
<i>Recensione.</i> Il <i>timing</i> e la qualità della regolamentazione statunitense in relazione con l'assetto organizzativo delle Agenzie: le evidenze di Carrigan e Mills di Michele Barbieri	27

## Introduzione

di Fabrizio Di Mascio

Questa Rassegna si apre con il commento di [Federica Cacciatore](#) agli esiti di una rilevazione condotta dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e dall'Unione europea nell'ambito del *EU15 Project*, una iniziativa di monitoraggio dello stato dell'arte delle politiche della regolazione in quindici Stati membri dell'Unione, inclusa l'Italia. Si tratta di una indagine focalizzata sull'applicazione degli strumenti di *better regulation* che segue una logica binaria (presente/assente) prescindendo dal loro effettivo impatto in contesti specifici. Dai risultati emerge una diffusione differenziata degli strumenti di *better regulation*: AIR, consultazioni e riduzione degli oneri sono ormai universalmente adottate; gli altri strumenti fanno invece fatica ad affermarsi. In particolare, è ancora bassa la diffusione delle iniziative trasversali di supporto alla *better regulation* come la misurazione della *performance* oppure le campagne di comunicazione degli obiettivi delle agende per la qualità della regolazione. In prospettiva comparata, il sistema italiano rivela un buon livello di maturità dell'adozione degli strumenti conseguito grazie agli importanti provvedimenti di riforma adottati recentemente, tra cui spicca il nuovo regolamento AIR. A porsi in testa alla rilevazione dell'OCSE è però l'Unione europea che presenta un livello di maturità superiore rispetto alla media degli Stati membri in tutti gli ambiti considerati. Se però si allarga lo spettro della misurazione all'intera area OCSE i risultati appaiono meno soddisfacenti.

La Rassegna prosegue con il commento di [Simone Annaratone](#) sul rapporto di fine mandato della Commissione europea guidata da Jean Claude Juncker con riferimento all'attuazione dell'Agenda *Legiferare meglio*. Il rapporto offre una visione d'insieme degli sviluppi della politica di qualità della regolazione a livello europeo, che la Rassegna ha avuto modo di seguire diffusamente nel corso dei precedenti numeri. Nel caso del rapporto di fine mandato, spicca la varietà delle fonti (documenti

prodotti anche da altri organismi e interviste con lo staff degli uffici) cui la Commissione Juncker ha attinto per definire nel dettaglio il profilo dell'eredità che viene lasciata alla nuova compagine guidata da Von der Leyen. Per la prima, volta viene lasciata ai successori, nonché al pubblico più ampio, una articolata illustrazione delle luci e delle ombre dell'attuazione degli strumenti di *better regulation*, da cui emerge un quadro complessivo di miglioramento incrementale maturato nel periodo 2015-2019. In particolare, sono stati pochi i progressi sostanziali sul fronte della cooperazione interistituzionale e su quello del coinvolgimento diffuso del pubblico. La *better regulation* è rimasta in larga misura una politica ristretta agli uffici della Commissione e alle parti interessate capaci di seguire più da vicino l'evoluzione dell'agenda dei provvedimenti. In particolare, è mancato sostanzialmente il contributo della nuova Piattaforma REFIT, che avrebbe dovuto fungere da catalizzatore della partecipazione. È invece migliorata la qualità della valutazione degli impatti nel contesto di un sistema articolato attorno a una batteria di strumenti e organismi che si pone in testa alla rilevazione dell'OCSE nel *EU15 Project* menzionato sopra. Nel complesso, gli esiti del lavoro della Commissione Juncker appaiono modesti solo se non si tiene in debita considerazione l'elevato livello di ambizione degli obiettivi fissati nell'Agenda *Legiferare meglio*. Si tratta di obiettivi ambiziosi il cui raggiungimento è stato ostacolato non solo dal deficit di capacità che affligge le politiche di qualità della regolazione in qualsiasi contesto, ma anche dal peculiare deficit di legittimità della Commissione. Il rafforzamento della protesta *anti-establishment*, infatti, ha reso impervio il percorso di definizione delle priorità su cui indirizzare le limitate risorse a disposizione. La Commissione si è così trovata a definire una agenda *omnibus* in cui i classici dilemmi della *better regulation* (approccio qualitativo o quantitativo, focus sulla valutazione

*ex ante* oppure *ex post*, ricorso ad esperti esterni oppure rafforzamento degli uffici ecc.) non sono stati sciolti.

Il commento di [Paola Coletti](#) sul rapporto annuale del Regulatory Scrutiny Board (RSB) offre un approfondimento su una dimensione puntuale della *better regulation* a livello europeo come quella rappresentata dal controllo di qualità delle analisi d'impatto prodotte dagli uffici della Commissione. Il rapporto evidenzia alcuni progressi rilevanti: è cresciuto in percentuale il numero delle valutazioni *ex ante* ed *ex post* che superano il vaglio del RSB in prima istanza; è aumentata anche la capacità degli uffici della Commissione di recepire i rilievi del RSB nella revisione delle valutazioni censurate dall'organismo di controllo. Permangono dei limiti di capacità strutturali relativi alla raccolta delle basi informative su cui far poggiare la quantificazione di costi e benefici. Quest'ultima, di conseguenza, resta disomogenea, variando da provvedimento a provvedimento. Alla luce del deficit di capacità, il RSB raccomanda di seguire il criterio della selettività investendo le risorse sulla quantificazione dei provvedimenti più rilevanti. Altra indicazione rilevante con riferimento alla costruzione di capacità, riguarda l'attività dello stesso organismo, che sempre più interviene nelle fasi preliminari del processo di regolazione, aiutando gli uffici della Commissione a impostare correttamente la valutazione degli impatti.

Nell'ordinamento italiano manca un organismo di *oversight* analogo al RSB. Nel corso degli ultimi anni, però, è cresciuta l'attenzione del Consiglio di Stato all'utilizzo degli strumenti per la qualità dell'amministrazione da parte delle pubbliche amministrazioni. L'Autorità nazionale anticorruzione, in particolare, è stata al centro di diverse pronunce da parte del Consiglio di Stato, compresa quella al centro del commento di [Simona Morettini](#) in merito all'aggiornamento delle linee guida recanti indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, adottate nel settembre 2016. In questo caso, il Consiglio di Stato non ha condiviso la scelta dell'ANAC di non sottoporre ad analisi d'impatto l'aggiornamento delle linee guida dopo

lo svolgimento di una consultazione pubblica nel periodo giugno-luglio 2018. Si tratta di un orientamento già espresso in precedenza nel parere sullo schema di linee guida aventi ad oggetto individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici. La reazione dell'ANAC è stata quella di una parziale *compliance* per cui sono state rese motivate le scelte adottate in risposta ai commenti pervenuti in sede di consultazione, senza svolgere una analisi d'impatto. Ciò evidenzia la natura dell'attuale ruolo del Consiglio di Stato che funge da *advisory board* e non da *oversight body*: un organismo consultivo che raccomanda il ricorso all'AIR senza fungere da filtro vincolante dei provvedimenti sulla base della qualità della valutazione dei loro effetti.

La Rassegna si chiude con una recensione di [Michele Barbieri](#) a un contributo di Carrigan e Mills sulle implicazioni degli assetti organizzativi per il processo di regolazione. Segli aspetti procedurali della regolazione sono densamente regolati, perlomeno nel contesto statunitense, gli aspetti organizzativi sono invece rimessi alla scelta discrezionale della *leadership* delle singole agenzie di regolazione. La ricerca di Carrigan e Mills evidenzia la presenza di un dilemma organizzativo relativo all'assetto centralizzato oppure collaborativo del processo di regolazione. L'assetto collaborativo consente di coinvolgere più competenze professionali raccolte in team di lavoro, giungendo in tempi rapidi all'approvazione dei provvedimenti. L'assetto centralizzato, invece, consente un approfondimento delle questioni giuridiche che assicura un livello più alto di resilienza dei provvedimenti di fronte al giudice amministrativo. C'è da osservare che l'analisi di Carrigan e Mills fa riferimento solo a una selezione di provvedimenti di impatto economico particolarmente significativo in un contesto specifico come quello americano. Inoltre, l'analisi si basa su evidenze di tipo statistico senza individuare i meccanismi che collegano l'assetto organizzativo del processo di regolazione ai suoi risultati. Si tratta, però, di una indagine che apre un nuovo filone di studi sulla relazione tra l'organizzazione del processo di regolazione e le molteplici dimensioni della qualità dei provvedimenti.